

# A mitad de camino. Punto de no retorno

hope

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

**Barómetro de  
política y equidad**

Fundación  
  
EQUITAS

**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**



**hope**

**Barómetro de Política y Equidad. Nuevos actores, nuevas banderas**

**Fundación Equitas**

Asturias 166  
Las Condes - Santiago, Chile  
Teléfono (+56-2) 2630400  
[www.fundacionequitas.org](http://www.fundacionequitas.org)

**Fundación Friedrich Ebert**

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

Diseño Gráfico y Diagramación  
Luis Iturra Muñoz

**A mitad de camino.  
Punto de no retorno**

**lope**

**Barómetro de  
política y equidad**

Fundación  
  
EQUITAS

**FRIEDRICH  
EBERT   
STIFTUNG**

# Índice

	Presentación
	p. 6
<b>1</b>	
<b>Política</b>	La fronda rediviva
	<i>Augusto Varas</i>
	p. 12
<b>2</b>	
<b>Economía</b>	Lo estructural irrumpe en la agenda de la política económica
	<i>Hernán Frigoletti Córdova</i>
	p. 48
<b>3</b>	
<b>Política Social</b>	La política social en la encrucijada: ¿hacia dónde van las reformas?
	<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>
	p. 68
<b>4</b>	
<b>Empleo y Protección Social</b>	Los temas laborales: un asunto comunicacional
	<i>Patricia Silva</i>
	p. 88
<b>5</b>	
<b>Educación Superior</b>	Secuelas del movimiento estudiantil. Una evaluación preliminar
	<i>Luis Eduardo González / Oscar Espinoza Díaz</i>
	p. 104
<b>6</b>	
<b>Género</b>	¿Gobernar o moralizar? Políticas de género y la agenda valórica de la derecha
	<i>Pamela Díaz-Romero Monreal</i>
	p. 122
<b>7</b>	
<b>Pueblos Originarios</b>	La conflictiva relación entre Pueblos Indígenas y Estado
	<i>Domingo Namuncura</i>
	p. 138
<b>8</b>	
<b>Medios de Comunicación</b>	Comunicación: brechas y concentración en la era digital
	<i>Elisabet Gerber</i>
	p. 154
<b>9</b>	
<b>Ciudad y Reconstrucción</b>	El shock de la verdad: irse a vivir con un familiar
	<i>Alfredo Rodríguez / Paula Rodríguez</i>
	p. 180
<b>10</b>	
<b>Medio Ambiente</b>	Lo ambiental del 2012, cada vez más político
	<i>Flavia Liberona</i>
	p. 200
<b>11</b>	
<b>Políticas Culturales</b>	Entre el mercado y el Estado
	<i>Marcia Scantlebury</i>
	p. 220

# Presentación

## A mitad de camino

Finalizado el segundo año de la administración Piñera, las tendencias que tímidamente se insinuaron en los inicios de su gobierno han adquirido una presencia más visible y estable. La estrategia gubernamental, que tempranamente caracterizamos de "presidencialismo plebiscitario", tuvo sus mayores éxitos durante el primer año de gobierno, pero comenzó rápidamente a declinar en este segundo período cuando la aprobación presidencial llegó a pobres niveles de aceptación y altos grados de desaprobación. De igual forma, la conformación de un Ejecutivo técnico dejó rápidamente paso a figuras de mayor tonelaje político y la inicial homogeneidad ideológica y política de la Coalición para el Cambio -reducida en la práctica a la Alianza- se pulverizó, reapareciendo las viejas fisuras tectónicas entre dos derechas ideológicamente irreconciliables.

En este contexto, la dinámica política durante este segundo año generó crecientes tensiones al interior y entre las fuerzas de apoyo al régimen. Esto se tradujo en mayores niveles de ineficiencia en la resolución de problemas nacionales y sectoriales, tanto de agenda como emergentes. Frente a este embotamiento político, las movilizaciones sociales -políticamente transversales- pusieron en jaque al Ejecutivo, el que finalmente mostró su cara más autoritaria al reprimir a los manifestantes con un uso excesivo de fuerza, para luego acceder a sus peticiones.

Escrutando las causas más profundas del por qué estas movilizaciones sociales explotaron en este período, hay dos elementos a tomar en consideración.

El primero son los problemas que se arrastraron durante las dos décadas concertacionistas sin ser adecuadamente resueltos. Sin embargo, al mismo tiempo, sus gobiernos fueron ampliando los derechos y conciencia ciudadana, afirmando su titularidad y apropiación no solo individual, sino fundamentalmente grupal. De esta forma, en este segundo año de la administración Piñera, la

exigencia ciudadana adquirió connotaciones sociales -multiclasistas e intergeneracionales- que se expresaron en persistentes demandas medio ambientales, educacionales, de salud, descentralización y probidad, entre otras. Ante las políticas implementadas por la actual administración, que han extremado la expansión del lucro y renta privados, la ciudadanía reaccionó demandando con nueva energía la superación del rol subsidiario del Estado y su reemplazo por uno estratégico y protector de los bienes colectivos, así como un cambio radical en el sistema de representación.

Un segundo factor que ayuda a explicar la situación antes descrita, es el fundamentalismo que ha caracterizado la gestión gubernamental desde sus inicios. Inicialmente se pretendió restaurar la pureza de la economía de mercado neo liberal, aplicándola estrictamente en todos los aspectos de la vida económica y social, basados en una interpretación de la economía neo clásica y exigiendo el sometimiento a esta doctrina a través de prácticas y políticas públicas que le fueran consistentes.

Por una parte, esta intransigencia más que cohesionar a las fuerzas de derecha terminó confrontando a ortodoxos y heterodoxos en materias económicas y, en el plano valórico, a liberales y conservadores, todo ello sin claras líneas partidarias. Por otra parte, al intentar traducirse en políticas públicas, esta postura se convirtió de hecho en un factor de división nacional. En la medida que las soluciones a los problemas enfrentados fueron elaboradas a partir de reducidas convicciones de elite, más que formuladas a partir de una sana articulación de los intereses y propuestas desde la diversidad social, el conflicto social emergió con fuerza. Este fundamentalismo ha permeado las políticas públicas en estrecha relación con los grupos económicos, generando conflictos en el intento del sector privado por capturar mayores espacios al interior del Estado. Igualmente, en temas con alto contenido valórico se ha tendido a gobernar para una minoría, no para el conjunto del país.

La preeminencia de las convicciones -ideológicas y/o religiosas- de los funcionarios de gobierno y parlamentarios de la Alianza, han orientado políticas públicas inspiradas en sus propios valores más que en la preocupación por responder, como Estado secular, a la amplia diversidad nacional.

De esta forma, no es extraño que en el último año Chile haya sido remecido por conflictos sociales frente a los cuales el Ejecutivo ha reaccionado agudizando, más que resolviendo, las tensiones y problemas.

Por su parte, la emergencia de factores estructurales ha complicado aún más este escenario. Así, a pesar de las buenas señales de comienzos de año, se observa una desaceleración estructural de la economía al desaparecer el componente de recuperación y normalización de la producción pos terremoto, un incremento del déficit de la balanza de pagos, aumento de la inflación y pérdida de dinamismo de la inversión.

En el campo de las políticas sociales se han ampliado significativamente las oportunidades de negocio del sector privado en educación y salud. En salud, esta privatización fragmenta y genera lógicas contrapuestas entre el funcionamiento del sistema público y el privado. Todo lo cual evidencia que el país pasa por una encrucijada en la que se han puesto en juego los rasgos principales del sistema de seguridad social. En el área educacional, al término de las movilizaciones quedó en evidencia que la postura del gobierno ha predominado y que el modelo neo liberal vigente no se ha alterado, lo que ha generado el espacio y argumentos para nuevas movilizaciones estudiantiles.

Igualmente, en los nudos centrales demandados por el sector laboral no se ha avanzado mucho, la agenda legislativa en ambas Cámaras es escuálida y el empresariado actúa con menos reproches frente a abusos e incumplimiento laborales. Con todo, el nuevo post natal y el acuerdo CUT-CPC, han significado cierto avance. En este último, dentro de múltiples limitaciones, es rescatable el acuerdo de fijar como piso de la negociación salarial, la anterior, y que se haga mención al efecto en materia de derechos colectivos que tendría la calificación de empresa en la nueva ley sobre el multi RUT. Sin embargo, muchos de los aspectos más conflictivos han quedado para la elaboración de comités de expertos, habitualmente dominados por los intereses empresariales.

La gestión del gobierno en materia de comunicaciones ha seguido la misma ruta favorecedora del sector privado en detrimento de los derechos y oportunidades ciudadanas, lo que ha profundizado la tendencia a la concentración creciente del mercado de las telecomunicaciones y no se ha facilitado el acceso masivo a los medios y redes digitales en condiciones igualitarias. En las redes digitales y las telecomunicaciones se observan dos tendencias preocupantes: la concentración de la propiedad, aun más marcada que en los medios masivos, y la profundización de la brecha digital. Así, el debate legislativo en torno a la Ley de Televisión Digital Terrestre, que se desarrolló durante el 2011, dejó pendiente la discusión de más de 500 recomendaciones planteadas por organizaciones de la sociedad civil. En 2012 un documento propuesto por el gobierno, en un proceso destacado por su falta de transparencia, se reinició el debate. A casi un año de la media sanción de la Ley en la Cámara de Diputados, favoreciendo a los actuales grandes operadores, se desconoce la acogida que puedan tener las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil para introducir modificaciones al proyecto original.

En el ámbito urbano, las intervenciones inmobiliarias en las ciudades sobrepasan las regulaciones municipales o de la Ley General de Urbanismo y Construcción que guía el crecimiento de las ciudades. El peso de las grandes empresas inmobiliarias y constructoras sobrepasa no solo las regulaciones municipales y del Minvu, sino que también su poder administrativo. Esto se evidencia en los casos del centro comercial de Castro y las discriminaciones sociales en urbanizaciones de Santiago. Así, la respuesta ciudadana ha sido protestar.

El año 2011 se inició con el paro indefinido convocado por la Asamblea Ciudadana de Magallanes, para protestar contra el alza del gas en la Región, y el 2012 comenzó con las movilizaciones del Movimiento Social por la Región de Aysén. La organización se mantuvo, logró apoyo transversal regional y nacional, dejó de lado en su camino a la intendenta, a ministros sectoriales, y logró negociar en La Moneda. La otra alternativa ha sido ganar plebiscitos locales como en Peñalolén, donde el alcalde Claudio Orrego perdió la aprobación de su propuesta de Plan Regulador. Como respuesta, el gobierno tramita en el Congreso una modificación a la Ley de Participación Ciudadana de febrero de 2011 -que había reducido del 10 a 5 por ciento la cantidad de ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna para llamar a plebiscito en materias de interés para la comunidad local-, para volver a ampliar del 5 al 10 ese porcentaje.

La agenda ambiental del 2012 contiene importantes, diversos y controvertidos temas nacionales e internacionales. En el plano internacional se encuentra en tabla la revisión que realizará Rio+20 y, en el ámbito nacional, se tienen agendados críticos debates y decisiones en torno al litio; los proyectos eléctricos de Hidroaysén, Pichidegua y Castilla; la contaminación en La Greda; proyectos inmobiliarios como el de Panul en La Florida; el tema de los incendios forestales, y, no menos importante, las cuotas de pesca. En todos estos temas se confrontarán, nuevamente, los intereses privados y los colectivos, lo que indudablemente generará presiones por nuevas y más amplias movilizaciones sociales.

La tensión mercado-Estado también ha dado en el espacio cultural. En éste se presentaron, además, permanentes problemas de gestión, manifestados en la instauración de un sistema de postulación a concursos que fracasó, la rotación de subsecretarios, la falta de pluralismo y ausencia de paridad de género en el Consejo Nacional de la Cultura. Por su parte, el fomento a los públicos y audiencias y los programas de teatros regionales, nuevos centros culturales, contrasta con un consumo cultural que a pesar de tales esfuerzos continúa bajo. El genuino apoyo al patrimonio arquitectónico se ha confrontado con la presión privada por la construcción de centros comerciales en espacios patrimoniales. Frente a estas realidades, y en la medida que la insistencia en la creación del ministerio de la Cultura contempla la participación de la sociedad civil *à la mode*, la iniciativa tal como se ha mostrado últimamente genera entendibles suspicacias.

En materia de políticas hacia la mujer, la falta de consideración a la equidad de género como valor relevante para orientar la acción pública, ha sido sustituida por la empleabilidad femenina, con especial atención en la madre trabajadora de escasos recursos. Así, las mujeres son sujeto de la política pública en cuanto intermediadoras entre los bienes y servicios públicos y su grupo familiar. En materia de participación política y promoción de las mujeres en cargos de representación no se ha avanzado. A la amenaza del veto presidencial y a la posición de la derecha, se ha sumado gran parte de los senadores DC, impidiendo la discusión de una ley de despenalización del aborto terapéutico. El Sernam, como institución coordinadora de políticas públicas, ha derivado en ser una interfase entre el Estado y el sector privado, y la ejecución de sus políticas ha sido crecientemente externalizada por los ministerios sectoriales, perdiendo así relevancia y capacidad de incidencia.

El uso desproporcionado de la fuerza ha quedado graficado en

la represión por parte del grupo especial de fuerzas policiales al mundo indígena. A pesar de ello, sus dirigentes perciben que pueden ser actores relevantes en la lucha por sus derechos esenciales. Se observa un cambio de ciclo histórico demandando el fin de la discriminación, el racismo y la intolerancia, encontrando que la sola integración cultural no es suficiente. El desafío estratégico de los pueblos originarios está siendo asumido por una nueva generación formada en universidades, vinculada con redes sociales y con un gran desempeño en el campo de las redes virtuales. No son indígenas sumisos que esconden su identidad o se rinden fácilmente ante las humillaciones centenarias y policiales actuales.

Estas tendencias, acumuladas en dos años de gobierno de la derecha, no han sido sólida y sustantivamente respondidas por los partidos de la oposición, dejando como actores centrales a las organizaciones sociales que han asumido esta responsabilidad. De tal forma, en este período no sólo ha quedado en evidencia la debilidad de los actores políticos, sino que fundamentalmente se ha demostrado la necesidad de nuevas instituciones democráticas.

Abril, 2012.

# Política

1

# La fronda rediviva

Augusto Varas

## Introducción

Iniciado el siglo XX, Alberto Edwards criticaba a la oligarquía chilena por su espíritu de fronda, desorganizadora del orden político, hostil a la autoridad de los gobiernos y “a veces en abierta rebelión contra ellos”<sup>1</sup>. A este rasgo genético se le podría acoplar el reverso de la medalla: su dificultad para administrar los asuntos públicos desde el Estado. Lo que ha sucedido en el cuarto semestre de la administración Piñera confirma estas apreciaciones.

La principal iniciativa política presidencial, de octubre de 2011 -la modificación al sistema electoral binominal- terminó sepultada por el propio Presidente a los tres meses de enunciada gracias a la poderosa oposición de la UDI. A ello se le sumó la ausencia ministerial en acuerdos tan importantes como el alcanzado entre la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC) y la Central Única de Trabajadores (CUT). A lo anterior se agrega la información proporcionada por el Centro Democracia y Comunidad, la que muestra que entre el 11 de marzo de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011, el 81,9% de los compromisos legislativos presidenciales no se habían cumplido<sup>2</sup>.

Esta ausencia de liderazgo del Ejecutivo se reflejó en la baja sostenida de la aprobación presidencial, la que, contradiciendo todas las estimaciones de que subiría a fines de 2011, siguió descendiendo hasta un pobre 23% de apoyo, y una mayoritaria desaprobación del 62%<sup>3</sup>, cifras que reflejaron la apreciación ciudadana sobre la errática conducción gubernamental.

De esta forma, el fracaso de la estrategia “presidencialista plebiscitaria”<sup>4</sup> que Piñera intentó implementar en sus dos primeros años de gobierno, derivó en

”

**El fracaso de la estrategia “presidencialista plebiscitaria” que Piñera intentó implementar en sus dos primeros años de gobierno, derivó en una creciente incapacidad gubernamental para avanzar estratégicamente y creó el espacio para que el espíritu de fronda de la derecha se desplegara en toda su magnitud.**

1 Un análisis de su obra en: Cristián Gazmuri, “Alberto Edwards y la Fronda Aristocrática”, *Historia*, N° 37, Volumen I, Enero-Junio 2004.

2 <http://cdc.cl/destacado/el-819-de-los-compromisos-legislativos-del-presidente-piñera-no-se-han-cumplido> En el mismo sentido, el análisis del cumplimiento de promesas del Programa de Gobierno en materia legislativa al 2012 realizado por la Fundación Ciudadano Inteligente, muestra solo un 24,4% de cumplimiento en relación a lo ofrecido en la campaña presidencial. <http://deldichoalhecho.cl/>

3 [http://www.cepchile.cl/dms/lang\\_1/doc\\_4936.html](http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4936.html) La encuesta Adimark de enero 2012 confirma esta baja al mostrar el descenso de la aprobación presidencial del 34% al 33%, y la de marzo de 2012 mantuvo la aprobación en 33% pero aumentó la desaprobación del 57% al 58%; la aprobación del gobierno bajó del 35% al 31%, y su desaprobación subió del 59% al 61%. [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/01ev\\_gob\\_ene12\\_.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/01ev_gob_ene12_.pdf) [http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/002ev\\_gob\\_feb012\\_.pdf](http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/002ev_gob_feb012_.pdf)

4 Augusto Varas, “Gobierno de Piñera. La instalación. (De la elección presidencial al Bicentenario)”, *Barómetro de Política y Equidad*, Fundación Equitas, octubre 2010.

una creciente incapacidad gubernamental para avanzar estratégicamente y creó el espacio para que el espíritu de fronda de la derecha se desplegara en toda su magnitud. Este se manifestó en la profundización de las contradicciones al interior de los propios partidos de la Alianza en torno a la reforma política y tributaria, en temas con fuertes componentes valóricos, y en el manejo del orden público y las movilizaciones sociales.

## 1. Reformas políticas

En efecto, en su cuarto semestre, la iniciativa del Ejecutivo en materia de reformas políticas fue confusa, contradictoria y sin una clara línea estratégica. En enero de 2012 existían ocho proyectos de ley que no observaban avances significativos<sup>5</sup>. Sin embargo, a inicios de octubre de 2011 el Ejecutivo inició conversaciones con grupos demócratacristianos para avanzar en reformas al sistema electoral binominal.

### a) Cambios al binominal

A través de ProjectAmérica, el Presidente pidió a la DC presentar una propuesta de cambios al binominal. Materializando esa iniciativa, los ministros Hinzpeter y Chadwick se reunieron con parlamentarios DC, en casa del senador Andrés Zaldívar, para avanzar en un gran acuerdo nacional pro cambios en el sistema de elecciones. Así, a fines de octubre, ProjectAmerica y el Centro Democracia y Comunidad (CDC) dieron a conocer una propuesta para modificar el actual sistema, reemplazándolo por uno proporcional de lista abierta, además de modificar la actual composición del Congreso. La iniciativa fue parte de un trabajo de cinco años liderado por Edmundo Pérez Yoma y el alcalde DC Claudio Orrego, quienes comandaron a un equipo de expertos electorales<sup>6</sup>.

Las respuestas de RN y la UDI no se dejaron esperar y sus directivas declararon que no podía haber una propuesta sin acuerdo previo con la Alianza<sup>7</sup>. A fines de octubre la incomodidad con la iniciativa presidencial era tal que llevó a Carlos Larraín a afirmar que "plantear olímpicamente la revisión del sistema electoral en un momento de gran inestabilidad general, a mi entender, y espero que nadie se ofenda, linda con la locura"<sup>8</sup>.

A pesar de esta oposición frontal, el Ejecutivo continuó sus conversaciones con la DC y explicó su postura a la UDI, logrando abrir brechas al interior de la Alianza. Así, Alberto Cardemil (RN) reconocía que estaba "dispuesto a pagar un peaje con reformas políticas y tributarias para tender puentes con la DC" dado que la Alianza debía abrirse a cambios en el binominal para

5 Primarias para las elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales; elección directa de los consejeros regionales; voto para permitir el de los chilenos en el extranjero; probidad en la función pública; plebiscitos y consultas comunales; iniciativa ciudadana de ley; regionalización y nuevas funciones a los gobiernos regionales; y transparencia en la función pública. *El Mercurio*, 21 de enero, 2012.

6 *El Dinamo*, 22 de octubre, 2011.

7 *La Tercera*, 29 de octubre, 2011.

8 *La Tercera*, 27 de octubre, 2011.

ampliar su base<sup>9</sup>. Aspiración que encuentra sus antecedentes a fines de 2010, cuando Carlos Larraín afirmaba que era "perfectamente posible entregarles un ministerio al PRSD y a la DC", ampliando la Alianza y revertiendo su minoría en Cámara y Senado<sup>10</sup>. Sin embargo, para la UDI una reforma al binominal significaba perder el poder dentro de la Alianza, abriendo posibilidades de acuerdos RN-DC que la dejarían aislada y definitivamente condenada a ser el más visible extremo derecho del espectro político.

No obstante estas posturas en la Alianza, opuestas a cambios en el binominal, el Ejecutivo continuó con su iniciativa y en diciembre-enero invitó a los ex presidentes a conversar sobre estas reformas. En reuniones individuales, estos le entregaron propuestas específicas, incluyendo, Ricardo Lagos, propuestas de reforma tributaria, Michelle Bachelet, la gratuidad en la educación y, Eduardo Frei, reforma tributaria, desafíos energéticos y regionalización.

Las primeras señales de retroceso se observaron cuando el ministro del Interior señaló que "nuestro sistema electoral necesita una reflexión y eventualmente cambios, y eso lo vamos a conversar como corresponde dentro de nuestra coalición. Posteriormente vamos a conversar con la oposición, pero siempre de cara a la ciudadanía"<sup>11</sup>. Sin embargo, la señal definitiva ocurrió sorpresivamente el 10 de enero, cuando el vocero declaró que el gobierno no daría prioridad a la reforma del binominal dadas las diferencias que esta propuesta generaba, asegurando que el gobierno buscaría acuerdos en la Alianza antes de impulsar una reforma<sup>12</sup>. Al día siguiente, el Presidente cuestionó los desacuerdos: "quieren que se haga todo como ellos quieren" [...] O se ponen de acuerdo o no hay cambios"<sup>13</sup>, y La Moneda aclaró que el cambio al binominal no estaba dentro de sus prioridades para 2012.

A fines de enero el Presidente terminó por sepultar su propia iniciativa, originada tres meses antes, cuando afirmó que "hay prioridades más urgentes que cambiar el binominal"<sup>14</sup>. Sin embargo, al término del consejo de gabinete en Cerro Castillo y del Comité Político Ampliado, el Presidente Piñera destacó que 2012 tendrá énfasis en lo social, potenciando las áreas de educación, salud, seguridad ciudadana e incentivos al crecimiento y empleo, confirmando el interés por realizar un ajuste tributario. Agregando, sorpresa nuevamente,

9 *La Tercera*, 1 de noviembre, 2011.

10 Cfr. Augusto Varas, "El primer año: ¿Aire fresco y luz del sol?", *Barómetro de Política y Equidad*, octubre 2010.

11 *El Mostrador*, 28 de diciembre, 2011.

12 *La Tercera*, 10 de enero, 2012.

13 *La Tercera*, 12 de enero, 2012.

14 Afirmaciones presidenciales: Binominal: "Hay otras prioridades más urgentes que cambiar el binominal. No podemos esperar para la reforma a la educación o el Ingreso Ético". Reforma tributaria: "Nuestro plan es enviar un proyecto de reforma tributaria en marzo o abril de este año, que va a significar un aumento moderado en la recaudación". Régimen presidencial: "El mejor régimen para Chile es el presidencial y no el parlamentario, que conocimos en alguna época y no dio buenos resultados. Tampoco el semipresidencial". Sistema electoral: "Yo les pregunto, ¿cuál es la diferencia entre un 'sistema proporcional moderado' y un 'sistema mayoritario moderado'? Son palabras". Número de diputados: "Aumentar el número de diputados de 120 a 150 creo que no es necesario, creo que eso atiende más bien a las necesidades de los propios diputados". *El Mercurio*, 30 de enero, 2012.

¡perfeccionar el sistema electoral!<sup>15</sup>. Con todo, al cumplirse dos años en el gobierno, el Ejecutivo desechó enviar en 2012 al Congreso una reforma al sistema electoral binominal<sup>16</sup>, mostrando una vez más lo confuso de sus señales y la extraña nueva forma de gobernar.

## b) El entusiasmo reformista

Entre los parlamentarios la iniciativa presidencial generalizó un entusiasmo reformista. A comienzos de enero, senadores de oposición junto a independientes respaldaron la creación de una comisión bicameral para elaborar una nueva Constitución. Posteriormente, en ese mismo mes, senadores de oposición, RN e independientes firmaron proyecto de acuerdo que pedía al Presidente reformar el binominal. Y, a mediados de enero, diputados RN y DC buscaban constituir un equipo para establecer la fórmula común para reemplazar el actual sistema electoral.

En ese mismo período la oposición preparaba el texto que presentaría al gobierno estableciendo, según Osvaldo Andrade (PS), un "sistema proporcional moderado", ante lo cual el ex presidente Lagos afirmaba que estos eran "principios que dejan satisfechos a todos los que consideran que el sistema binominal debe ser superado"<sup>17</sup>. A fines de enero la Concertación entregaba en La Moneda su propuesta, la que subía a 50 los senadores y a 150 los diputados. Ante esta propuesta, el PC se desmarcó anunciando que elaboraría su propia propuesta de un sistema electoral proporcional "efectivo" y no "moderado".

## c) La propuesta DC-RN

Como si todos los desencuentros anteriores fueran poco, el 19 de enero fue súbitamente oficializada en el ex Congreso, la propuesta conjunta RN-DC de reformas políticas, planteando un régimen semipresidencial e instaurando la figura del primer ministro, reformando el sistema binominal por uno proporcional corregido, y dando un mayor protagonismo a los gobiernos regionales.

Nuevamente, la reacción de la clase política fue de incredulidad, sorpresa y rechazo. Por una parte, el Gobierno criticó el pacto RN-DC asegurando que lo desconocía y el ministro Andrés Chadwick aseguró que La Moneda "tiene la absoluta convicción que la búsqueda de esos acuerdos, en primer lugar y por sobre todo, se buscan al interior de la Coalición", reafirmando que no estaba en los planes del Ejecutivo modificar el sistema presidencialista que impera en

15 *El Mercurio*, 25 de enero, 2012.

16 *El Mercurio*, 9 de marzo, 2012.

17 *La Tercera*, 16 de enero, 2012.

la Constitución<sup>18</sup>. A su vez, la UDI sintiéndose traicionada afirmaba: "Que se definan si están en el gobierno"<sup>19</sup>.

En el campo socialista la iniciativa dividió las opiniones. La bancada de diputados PS valoró y respaldó el acuerdo y el senador Camilo Escalona declaró: "Ojalá de aquí surja el derrumbe definitivo del sistema binominal"<sup>20</sup>. No obstante, el presidente del PS, Osvaldo Andrade criticó el acuerdo, afirmando que "la DC va a tener que dar también una explicación de por qué llegó a un acuerdo con RN", agregando que "si el Presidente es sorprendido, si el jefe de gabinete es sorprendido por el presidente de un partido en que ambos militan, estamos en un problema mayor"<sup>21</sup>.

#### d) Otras reformas

A pesar de la confusión política y legislativa, a comienzos de noviembre el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley que permitirá el *voto de los chilenos en el exterior*, lo que despertó la crítica desde la UDI, afirmando Juan Antonio Coloma que "el mero acto de inscribirse en el consulado no es un vínculo [con el país], desde nuestra perspectiva"<sup>22</sup>.

Igualmente, a fines de diciembre el Senado despachó el proyecto de *inscripción automática y voto voluntario*. Aun cuando diputados DC ingresaron a fines de noviembre un proyecto para restablecer el voto obligatorio, el Ejecutivo promulgó a fines de enero el proyecto original, lo que fue calificado por este como una "revolución democrática".

Por su parte, diputadas de oposición respaldaron la propuesta de *ley de cuotas* impulsada por la Ministra Schmidt, destacando que la iniciativa era un aporte a la participación femenina al incorporar "instrumentos que permitan abrir espacios a las mujeres"<sup>23</sup>. Al respecto, Comunidad Mujer propuso cuatro reformas al sistema electoral para mejorar la representatividad femenina en la política: retomar la discusión del proyecto ley de cuotas, avanzar hacia un sistema electoral que incorpore mayores niveles de proporcionalidad, financiamiento público a los partidos políticos para ser utilizado, tanto en educación política como en el reclutamiento y preparación de líderes mujeres que compitan a cargos de elección popular, y limitar la reelección indefinida<sup>24</sup>.

18 *La Tercera*, 19 de enero, 2012

19 *Cambio21*, 30 de enero, 2012.

20 *Cambio21*, 18 de enero, 2012.

21 *Ibid.* El ex presidente de la DC, Gutenberg Martínez, junto a los senadores Jorge Pizarro y Andrés Zaldívar, y el diputado Jorge Burgos, en representación de la directiva, trabajaron durante tres meses en esta propuesta.

22 *La Tercera*, 1 de noviembre, 2011.

23 *La Tercera*, 15 de diciembre, 2011.

24 *El Mercurio*, 2 de octubre, 2011.

## 2. Reforma tributaria

La reforma tributaria fue otro de los temas que tensionó las relaciones políticas al interior de la Alianza. Así, el senador Hernán Larraín (UDI), preocupado por las desigualdades existentes en el país, propuso que el impuesto de primera categoría llegara hasta un 30%, proponiendo que "la gente que tiene bajos ingresos pague cero, cinco o 10%, pero luego se va subiendo a la escala del 10, del 15, del 20, el 25 y el 30"<sup>25</sup>.

En una dirección distinta, Libertad y Desarrollo propuso una fórmula que permita a las personas rebajar impuestos en salud y educación, descontando de su impuesto de segunda categoría y global complementario el gasto que realicen en "capital humano". En el caso de las empresas, propuso que sólo las grandes compañías tributarán por utilidades reinvertidas, mientras que las pymes lo harían únicamente por las ganancias distribuidas<sup>26</sup>. Por su parte, RN pidió un alza acotada del impuesto a la renta de primera categoría y propuso corregir la elusión producto de la organización jurídica de los contribuyentes.

Las diferencias de opiniones incluyeron a empresarios como Felipe Lamarca, quién propuso elevar los impuestos a las empresas conjuntamente con rebajar el IVA. En la misma línea, Roberto Fantuzzi, presidente de Asexma, indicó que "no cabe ninguna duda que es importante estudiar cómo financiar los grandes gastos, como educación y salud, de una forma permanente en el tiempo y con recursos estables, por ejemplo con impuestos. En estos momentos tenemos un reventón social que los empresarios debemos enfrentar, porque nos conviene la estabilidad social [...] La reforma tributaria es un tema que se discute siempre pero lo importante es ver qué tipo de impuesto es el que se aumenta, para que no sean los trabajadores quienes tengan que pagarlo"<sup>27</sup>.

En una dirección opuesta, el presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), Lorenzo Constans, hizo un llamado al Ejecutivo a no elevar los impuestos a las empresas, por cuanto los efectos de la crisis internacional ya se están empezando a sentir en el país<sup>28</sup>. Igualmente, el presidente de la Sofofa, Andrés Concha, en la Cena Anual de la Industria, criticó la idea de una reforma tributaria afirmando que "no faltan quienes, con una mirada muy simplista, señalan que una reforma tributaria es el precio a pagar para 'comprar' paz social, dando por hecho que ello no afectará el crecimiento"<sup>29</sup>.

Finalmente, el gobierno anunció que no enviaría el proyecto para mantener en 20% el impuesto de primera categoría, con lo que este bajó automáticamente a 18,5% a contar del 1 de enero. En este debate entro indirectamente a terciar a comienzos de febrero el ministro Longueira cuando indicó que el crecimiento

25 *La Tercera*, 9 de diciembre, 2011.

26 *El Mercurio*, 2 de enero, 2012.

27 *El Mostrador*, 18 de octubre, 2011.

28 *El Mostrador*, 30 de noviembre, 2011.

29 *El Mercurio*, 3 de noviembre, 2011.

del 6,3% del PIB en 2011, se había realizado con un impuesto del 20%, señalando que no había excusa para una reforma tributaria<sup>30</sup>.

### 3. Conflictos al interior de la Alianza

Las contradicciones y conflictos entre el gobierno y sus soportes partidarios aumentaron exponencialmente, y las abiertas y crecientes tensiones entre aliancistas liberales y conservadores mostraron, una vez más, la falta de capacidad del Presidente para disciplinar sus fuerzas.

Ejemplo paradigmático de estas tensiones fue el intercambio entre el ministro Chadwick y Carlos Larraín, director de Libertad y Desarrollo, cuando este último cuestionó públicamente el estatismo gubernamental, la crítica gubernamental a los empresarios en su defensa de los consumidores, y el intento de realizar una reforma tributaria, todo lo cual a su juicio atentaba contra los principios de libertad y responsabilidad individual, fundamentales para la derecha. Como respuesta el ministro señaló que el origen de su cuestionamiento era la molestia con la política gubernamental de disminuir las brechas de desigualdades<sup>31</sup>.

#### a) El conflicto en RN

Las áreas en la que se manifestó con mayor crudeza este conflicto fueron el aumento de los impuestos a las empresas, la eventual reforma tributaria, las primeras tratativas para cambiar el sistema binominal, y el apoyo de los RN Lily Pérez y Antonio Horvath al proyecto de ley que se opone al lucro en las entidades educacionales que reciben aportes del Estado.

El debate político abierto se volvió a manifestar en el discurso de bienvenida de Juan Antonio Coloma a la visita del Presidente al Consejo General de la UDI, cuando señaló que el impuesto a los combustibles afecta a la clase media que "tiene que ser el eje de nuestra acción y el foco de nuestra atención". En la misma línea la UDI salió en defensa de Longueira tras críticas de RN que lo acusaron de "populista" por su opinión de rebajar ese tributo y se manifestó molesto con la bancada RN por el proyecto sobre "designados", o reemplazantes no electos de parlamentarios.

Pero el conflicto más crudo se dio entre los críticos de la conducción de Carlos Larraín, dentro y fuera del gobierno, y sus partidarios, lo que tensionó las relaciones de esa directiva con el Ejecutivo. Oponiéndose a cercanos de Larraín que pedían su repostulación, la disidencia RN comenzó a prepararse para la elección interna de 2012. Así, a fines de noviembre el vocero Andrés Chadwick validó la asistencia de autoridades políticas a actos de partido, aun cuando había asegurado que La Moneda no se inmiscuiría ni participaría en ningún

30 [http://www.df.cl/pib-de-2011-llegaria-a-6-3-y-longueira-insiste-no-hay-excusa-para-una-reforma-tributaria/prontus\\_df/2012-02-06/222424.html](http://www.df.cl/pib-de-2011-llegaria-a-6-3-y-longueira-insiste-no-hay-excusa-para-una-reforma-tributaria/prontus_df/2012-02-06/222424.html)

31 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/02/07/el-duro-intercambio-de-fuego-verbal-entre-chadwick-y-el-director-de-ld/>

tipo de situación interna de los partidos. Ante esto, Carlos Larraín acusó que "son funcionarios de La Moneda que atornillan al revés y le hacen daño al gobierno", vetando la presencia del subsecretario Rodrigo Ubilla en el Comité Político<sup>32</sup>.

A fines de noviembre Lily Pérez aseguraba que las "diferencias ideológicas" con la mesa de RN eran "cada día más evidentes y profundas", cuestionando la conducción de Carlos Larraín y afirmando que era "el presidente más conservador" que ha tenido RN<sup>33</sup>. La tensión creció al punto que la disidencia RN comenzó a especular con la posibilidad de fundar otro partido -Renovación Liberal Nacional- para lo cual el senador Antonio Horvath circuló el documento propositivo "Propuesta Liberal Ciudadana"<sup>34</sup>.

#### *b) Las reacciones conservadoras*

Otro frente de tensiones fueron las reacciones de los sectores conservadores en la Alianza frente a temas valóricos.

En un documento entregado en La Moneda por Monseñor Ezzati, las iglesias cristianas rechazaron los proyectos sobre aborto y uniones de hecho. La "Carta acerca de los Valores Fundamentales sobre la Vida, el Matrimonio y la Familia" fue dirigida a los tres poderes del Estado, advirtiendo que "cambios conceptuales drásticos en la legislación que afectan las profundas convicciones arraigadas en nuestro pueblo". El documento firmado por las iglesias Católica, Ortodoxa, Evangélica, Pentecostal Apostólica, Anglicana y Metodista Pentecostal recordó que el 85% de los chilenos se declaraba cristianos<sup>35</sup>.

No obstante el Tribunal Constitucional (TC) rechazó por segunda vez el requerimiento presentado por 33 parlamentarios UDI, 9 RN, dos independientes y un DC, alegando que el artículo 2 del Proyecto de Ley que Establece Medidas Contra la Discriminación, donde se hace referencia a las minorías sexuales y otros sectores sociales, era contrario a la Constitución.

Por otra parte, el reemplazo del concepto dictadura por régimen militar en el nuevo currículum produjo un fuerte rechazo y la renuncia de uno de sus miembros, el Premio Nacional de Educación, Alejandro Goic. No obstante, de acuerdo al ex Equipo Curricular de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, los cambios que el Ministerio de Educación introdujo en el currículum, especialmente en el sector de Historia, Geografía y Ciencias Sociales, cambios considerablemente más graves y alarmantes, no fueron analizados.<sup>36</sup>

32 *Cambio21*, 29 de septiembre, 2011

33 *La Tercera*, 27 de noviembre, 2011.

34 <http://www.elmostrador.cl/media/2011/11/Presentaci%C3%B3n-Propuesta-Liberal-Ciudadana.pdf>

35 [http://documentos.iglesia.cl/conf/doc\\_pdf.php?mod=documentos\\_sini&id=4143](http://documentos.iglesia.cl/conf/doc_pdf.php?mod=documentos_sini&id=4143)

36 Equipo Curricular de Historia, Geografía y Ciencias Sociales hasta Marzo de 2010, "Dictadura o régimen militar: la punta del iceberg", *El Mostrador*, 13 de enero, 2012.

## 4. Empresarios

Favoreciendo al gran empresario, el gobierno decidió reemplazar el actual régimen de límites máximos de captura por armador contemplando dos tipos de licencias para empresas extractivas: un permiso para las compañías que hoy cuentan con cuotas históricas y otro para las firmas que ingresen a través de las licitaciones. Este último sólo se aplicaría si hay excedentes en las pesquerías. En el caso de la primera modalidad, las firmas deberán pagar un royalty. Las compañías que se adjudiquen un porcentaje de la cuota a través de las subastas no estarán afectas a dicho impuesto específico<sup>37</sup>.

Como parte de esta política, el ministro de Economía, Pablo Longueira apoyó la entrega de \$4.900 millones de pesos en apoyo a la pesca artesanal para su desarrollo institucional. Los acuerdos de la Mesa de Trabajo Pesquera, que estuvo presidida por el subsecretario de Pesca, se consagrarán en un proyecto de ley que regulará la industria por los próximos 20 años. Los conglomerados pesqueros y los dirigentes de los pescadores artesanales acordaron repartir las actuales cuotas de pesca evitando que el gobierno enviara un proyecto donde se licitaba el 50% de las cuotas globales de extracción. Se trata de tres grandes conglomerados que controlan el 76% del sector pesquero nacional, rubro que genera unos US\$3.000 millones anuales, pero que paga un royalty de sólo un tres por ciento de sus utilidades. El 18% de las especies están sobre explotadas y la producción se va casi por completo a exportaciones.

Las críticas no tardaron en llegar, pues con esto se impedirá la entrada al mercado de nuevos actores y se asegura a los grandes conglomerados cuotas que pueden tranzar a voluntad. Asimismo, se denunció que los conglomerados buscan el reconocimiento, como derecho adquirido, la explotación de estos recursos a perpetuidad y si el Estado decide alguna vez recuperarlos, debería expropiarles y pagarles lo que corresponda<sup>38</sup>.

Otra señal de apoyo al empresariado fue la concesión a 30 años por parte de la Empresa Portuaria de Valparaíso, a Mall Plaza, empresa cuyos principales socios controladores son Falabella y el empresario Thomas Fürst, con el objeto de habilitar paseos, servicios, un centro comercial y eventual construcción de viviendas. El Comandante en Jefe de la Armada, Edmundo González, aseguró que la construcción del centro comercial era "asesinar" el puerto. No obstante, apoyado por el alcalde Jorge Castro y el ministro de Economía, Pablo Longueira, el proyecto pagará al fisco US\$1 millón y medio de dólares, pero este se comprometió a pagar a Mall Plaza más de US\$21 millones de dólares por la provisión del servicio de desarrollo y mantenimiento de espacios de uso público<sup>39</sup>.

La conducta de las empresas continuó mostrando alarmantes rasgos discriminatorios. Así, las Isapres Banmédica y Vida Tres prohibieron afiliarse a

37 El Mercurio 3 de noviembre, 2011. Una crítica en: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/12/25/nueva-ley-de-pesca/>

38 [http://www.diaioreddigital.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4988:escandalo-en-el-sector-pesquero-gatos-cuidando-la-pescaderia&catid=38:economia&Itemid=57](http://www.diaioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=4988:escandalo-en-el-sector-pesquero-gatos-cuidando-la-pescaderia&catid=38:economia&Itemid=57)

39 *El Mostrador*, 30 de octubre, 2011. La concesión se realizó el 10 de noviembre de 2006.

trabajadores de 50 empresas y organismos públicos en forma total y a otros 200 en forma parcial, de acceder a seguros de salud obligatorios. Entre estos se encuentran el Servicio de Impuestos Internos, casi todo el Transantiago, Lan Express, Cencosud, Falabella, municipalidades y la Presidencia de la República, argumentado la alta tasa de licencias médicas que presentan a nivel global estas entidades<sup>40</sup>. Por su parte Consalud vetó a trabajadores de 619 empresas e instituciones como municipios, operadoras del Transantiago, 163 hospitales públicos y 136 clínicas privadas.

En este contexto, el Fiscal Nacional Económico, Felipe Irrázabal Philippi, acusó a las empresas Agrosuper, Ariztía, y Agrícola Don Pollo, de generar un cartel que controlaba más de un 90% del mercado nacional, solicitando una multa equivalente a unos US\$26 millones a cada una. Un mes antes que estallara este escándalo, el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) firmó un convenio marco con la Asociación de Productores Avícolas (APA). El convenio marco es por tres años prorrogable<sup>41</sup>.

De la misma forma, la investigación de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, determinó que Transelec, Endesa, Colbún y Chilectra eran responsables del apagón del 24 de septiembre y de la demora en la restitución del suministro, arriesgando multas por hasta unos US\$9 millones<sup>42</sup>.

Coincidiendo con la judicatura argentina, el Consejo de Defensa del Estado se querelló contra quienes resulten responsables por los delitos de contrabando y fraude al fisco por el ingreso de camiones del holding de Horst Paulmann desde Argentina con mercancía rotulada como "ayuda humanitaria", que en la práctica no fue donada a los damnificados por el terremoto, pero que le permitió ahorrar más de un millón de dólares en impuestos. Aun cuando finalmente canceló lo adeudado, el ingreso de esa mercadería "le permitió fraudulentamente a esa empresa acogerse a una ley de excepción y liberarse -ilegalmente- de una serie de obligaciones aduaneras referidas a la fiscalización"<sup>43</sup>.

Estas conductas tuvieron reacciones ciudadanas como la comunidad de la V región que se enfrentó con la empresa constructora Reconsa por el destino de las dunas de Con-Con. Entre los dueños y miembros del directorio de la empresa figuran Edmundo Pérez Yoma y Carlos Figueroa Serrano, el empresario Álvaro Saieh, y el abogado de la oficina Claro y Cía, Sebastián Eyzaguirre<sup>44</sup>.

La reacción empresarial ante las regulaciones estatales fue dura, como en el caso del nuevo Sernac, que crea la figura de dos mediadores para resolver disputas en materia financiera. Arturo Tagle, gerente general de Banco de Chile, afirmó que ese era "un proyecto de inspiración derechamente soviética en algunas cosas [...] para tener un sello Sernac hay que tener un contrato visado por una agencia del Estado, y por lo tanto, si quiero tener la aprobación

40 *El Mostrador*, 12 de octubre 2011.

41 *Cambio 21*, 6 de diciembre de 2011

42 *La Tercera*, 6 de diciembre, 2011.

43 *El Mercurio*, 16 de diciembre, 2011.

44 *El Mostrador*, 4 de enero, 2012.

de esta agencia central, voy a tener que hacer el contrato como a una agencia se le ocurrió que tengo que hacerlo. Y si quiero hacer un negocio nuevo, voy a tener que ir a registrarlo a esta agencia nueva para que me lo visen y me digan cómo tengo que hacer el contrato"<sup>45</sup>.

A pesar de las regulaciones y defensa de los consumidores, la empresa privada siguió expandiéndose en América latina. Así, Cencosud compró su séptimo supermercado en Brasil, la cadena Prezunic que tiene 30 locales en Río de Janeiro, en US\$390 millones. Con esta adquisición, Brasil representará el 26% de los ingresos de Cencosud, unos US\$3.640 millones, si se toma en cuenta que el holding computará ventas por US\$14.000 millones en 2011<sup>46</sup>. Igualmente, se informó que las Isapre obtuvieron ganancias por \$47 mil millones entre enero-septiembre de 2011, un 50,1% más que en igual periodo del año anterior<sup>47</sup>.

La apreciación de la conducta empresarial se reflejó en la encuesta nacional UDP, la que mostró que, mientras en el año 2008 el 23,7% confiaba bastante/mucho en las grandes empresas, en 2011 el porcentaje llegaba a 16,5%, ubicándose como el tercer actor en que menos confía la sociedad, después de los partidos y el Congreso Nacional. El nivel socioeconómico y la posición ideológica son significativos en esta evaluación: estratos altos y partidarios de la Alianza manifiestan mayores niveles de confianza en las grandes empresas, aunque siempre en porcentajes inferiores al 27%. A su vez, durante 2011, el total de reclamos de consumidores subió un 20% respecto de 2010.

No obstante lo anterior, al margen de la gestión ministerial, un importante acuerdo de seis puntos entre la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) fue alcanzado a fines de enero, estableciendo:

1) Negociación colectiva: mantener como base los acuerdos alcanzados en negociaciones colectivas anteriores, salvo que la empresa atraviese por situaciones como una quiebra o crisis. El acuerdo simplifica el proceso en al menos tres fases. Abre la posibilidad que sindicatos y empresas negocien abiertamente cualquier tema, como turnos y jornadas. Sin embargo, el sindicato debe representar, a lo menos, al 65% de los trabajadores. Y propone la creación de una comisión que hará seguimientos de los procesos de negociación colectiva y buscará facilitarlos. Dicha comisión estará conformada por miembros de la CPC y CUT; 2) Multi-RUT: en el caso de que una empresa tenga distintos RUT, los trabajadores podrán conformar un sindicato "inter-empresa" durante el proceso de negociación colectiva; 3) Seguridad laboral: apunta a disminuir la tasa de accidentabilidad, fortalecer a los comités paritarios, dando fuero a los representantes de los trabajadores y más atribuciones; 4) Plan anti-crisis: creación de un mecanismo permanente cada vez que la tasa de desempleo regional supere en 1% la de los últimos cuatro años. Dado que las cifras del INE reflejan los datos de meses anteriores, sugiere se tome como indicador los datos del seguro de cesantía; 5) Capacitación: "profundo cambio al Sence", y

45 *Diario Financiero*, 14 de noviembre, 2011.

46 *Estrategia*, 17 de noviembre, 2011.

47 *Diario Red Digital*, 20 de diciembre, 2011.

creación de un sistema donde también los trabajadores determinen quién se capacita; y 6) Seguro de cesantía: proponen elevar el tope de la cobertura de \$305 mil a \$750 mil, y aumentar la tasa de reemplazo de 50% a 70% en el primer mes (y aumentar las siguientes); toda empresa que no desvincule a trabajadores en 24 meses se le premiará permitiéndole disminuir el aporte que realiza al Fondo Solidario, del 0,8% actual a 0,7%; que no se descuenta de la indemnización el aporte del 1,6% que el empleador realiza a la cuenta individual del trabajador. A través de reuniones tripartitas con el gobierno buscarán materializar en leyes tales acuerdos<sup>48</sup>.

Continuando con su política de abrir nuevos focos de renta privados, el Ministerio de Minería anunció que a partir de fines de este año se licitarán Contratos Especiales de Operación de Litio (CEOL) –mineral que el Estado no puede concesionar- para que empresas nacionales y extranjeras exploten el mineral devengando un Pago Especial de Litio (PEL), el 7% del valor de las ventas anuales de la explotación, pago que no es un impuesto ya que no es un sistema de concesionalidad<sup>49</sup>. Este tema (séptima nueva medida de la Agenda de Impulso Competitivo anunciado por el ministro Longeira a comienzos de febrero) fue uno de los primeros en salir a la palestra en la primera semana después de la elección de Piñera, cuando los empresarios exigieron reformas al sistema regulatorio, entre ellos al litio, preocupados por la propuesta del entonces senador Ricardo Núñez de declarar a este mineral como material estratégico incorporado en la Constitución<sup>50</sup>.

Para Cristián Cuevas, Presidente de la Confederación de Trabajadores del Cobre, la política de "Contratos Especiales de Operación del Litio es contraria a la soberanía de nuestro país y al interés de la nación porque principalmente vulnera la legalidad de la Constitución. Lo que intenta el gobierno es buscar subterfugio cuya finalidad es destrabar la declaración de inconstitucionalidad [no poder concesionarlas] del año 79 para entregarlo a empresas transnacionales, cuando, desde el punto de vista nuestro, debería impulsar el propio Estado, a través de Codelco"<sup>51</sup>.

En el área energética, el gobierno presentó la Estrategia Nacional de Energía (ENE), y los seis ejes para el desarrollo del mercado eléctrico: eficiencia energética, despegue de las energías renovables no convencionales, mayor preponderancia al recurso hídrico, menor dependencia externa, carretera eléctrica pública, mercado eléctrico más competitivo y avance sostenido en las opciones de interconexión eléctrica regional. No renuncia al uso del carbón y no se desarrollará la energía nuclear<sup>52</sup>. De acuerdo a Sara Larraín, directora de Chile Sustentable, esta política es un rechazo "a las demandas ciudadanas de la Región de Aysén, que explícitamente pide plebiscitos vinculantes respecto de este tipo de megaproyectos. [L]as medidas se orientan a facilitar las concesiones eléctricas y establecer franjas fiscales, lo cual privilegia a las

48 Cfr. *La Tercera*, 27 de enero, 2012.

49

50 *El Mercurio*, 26 de enero, 2010, página B3.

51 <http://www.theclinic.cl/2012/02/09/el-gobierno-se-va-a-enfrentar-al-pueblo-por-esta-agresion-a-la-soberania/>

52 *El Mostrador*, 28 de febrero, 2012.

empresas eléctricas por sobre los derechos de otras actividades productivas [y] retrotrae al país a la matriz de los años 80"<sup>53</sup>

## 5. La captura del Estado.

Permanentes conflictos de intereses mostraron a diversos funcionarios de gobierno que, provenientes del mismo sector en el área privada, mantuvieron vínculos personales con estos últimos y, en sus nuevas posiciones, realizaron contratos entre ellos o bien formularon políticas que los favorecieron.

Lo reiterado de estas prácticas permite redefinir conceptualmente este fenómeno, el que más que un mero y puntual conflicto de intereses a nivel personal, se ha convertido en una sistemática captura del Estado por parte de intereses y organizaciones empresariales.

Así, a fines de diciembre, el Presidente cambió a los titulares de Educación y Agricultura, donde asumieron, respectivamente, Harald Beyer, subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP) -vinculado a la familia Matte- y Luis Mayol, empresario y presidente de la SNA, ambos de Renovación Nacional<sup>54</sup>. En el caso de la SNA, sus últimos presidentes han estado participando activamente del gobierno. A Luis Mayol se suma Ricardo Ariztía (pro UDI), ahora director del Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap), quién fue presidente de la SNA entre 1997 y 2000, y actualmente es Consejero Honorario de la entidad y miembro de su Comisión. En esta calidad firmó millonario contrato con la SNA, donde su hijo integra el Consejo Nacional<sup>55</sup>. Otro ex presidente, Luis Schmidt (2005- 2009) es embajador en China, y Gustavo Rojas, quien fue gerente de Desarrollo y Estudios y secretario general de la SNA, es el actual Director de la Oficina de Políticas Agrarias (Odepa)<sup>56</sup>.

Otro caso fue el de María Francisca Correa, quién fue gerente comercial de la red de jardines infantiles Vitamina. Desde el 3 de agosto, Correa es la Vicepresidenta Ejecutiva de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) y como tal tiene a su cargo 1.900 jardines y 12 mil funcionarios y ofrece "tercerizar" los servicios de guardería para clientes como TVN, Clínica Santa María, IBM, o el Banco Santander, entre otros. Esta empresa está controlada por otras figuras del mundo financiero, como Antonio Cruz de la empresa Aurus, que asesora inversionistas; Gonzalo Larraguibel de la consultora organizacional Virtus; Gonzalo Boffil, presidente de empresas Carozzi y Verónica Edwards vicepresidenta de Adimark. La Junji tiene relación con los jardines privados que

53 *La Tercera*, 5 de marzo, 2012.

54 El caso de Mayol es significativo de las estrechas relaciones entre los miembros del gabinete y las grandes empresas privadas. Este, en 1977 ingresó como director a Copeval y desde el 2003 ha sido el presidente de su directorio, empresa que es la mayor distribuidora de agro insumos, maquinaria, riego tecnificado, ferretería agrícola, veterinaria y servicios agrícolas al sector agrícola y abastece a Agrosuper, Super Pollo y Ariztía, acusadas de coludirse para subir los precios del pollo. La Asociación de Productores Avícolas, APA, acusada de organizar "el cartel del pollo" por la Fiscalía Nacional Económica, es uno de los más importantes socios de la SNA, de la cual Mayol fue su presidente <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20111229/pags/20111229164933.html>

55 *Cambio 21*, 7 de diciembre, 2011.

56 *Diario Financiero*, 6 de enero de 2012.

opera Vitamina ya que según una ley de 2003 debe otorgar una certificación de calidad o "empadronamiento" a todos los establecimientos abiertos de ese año en adelante, obteniendo un rol que le permite funcionar y que acredita el cumplimiento de ciertos estándares académicos, de infraestructura y personal<sup>57</sup>.

Otra situación similar -que no se produjo-, fue en la Junta nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) la que en sus nuevas bases de proveedores habría permitido que una sola empresa manejara el 20% de las raciones a nivel nacional. Esa concentración del modelo de la licitación habría permitido que sólo cinco proveedores tuvieran el total de las raciones del país, perjudicando a las 36 empresas pequeñas y medianas que actualmente la proveen, las que con las nuevas condiciones no habrían podido competir. Sin embargo, el Tribunal de Contratación Pública acogió el recurso interpuesto por las pymes y suspendió la millonaria licitación que beneficiaba solo a grandes empresas<sup>58</sup>.

En este marco, un grupo de diputados de la Democracia Cristiana calificó como una violación al principio de probidad administrativa la participación del ministro de Hacienda, Felipe Larraín, en la nueva Ley de Pesca, toda vez que fue miembro del directorio de AntarChile, consorcio del grupo empresarial Angelini. Por ello es que los parlamentarios presentaron la denuncia en la Contraloría General de la República.

Pero los conflictos de intereses no solo se dan a nivel de gobierno, sino también en el parlamento. En este caso, la Fundación Ciudadano Inteligente mostró conflictos de interés en el Congreso, siendo la UDI la que lidera el ranking de parlamentarios que ocultan sociedades pese a obligación de declararlas. Los honorables tienen en total participación en 298 sociedades, de las cuales sólo un 66% está correctamente declarada<sup>59</sup>. Igualmente, siete parlamentarios con vínculos en colegios y universidades que votaron sí al presupuesto 2012 cuentan con participación directa en sociedades inmobiliarias o de asesorías educacionales, que después de la votación del lunes en el Congreso seguirán prestando servicios en 2012<sup>60</sup>.

A mediados de febrero el ministro Longueira anunció la creación de la Comisión de la Libre Competencia, quedando entre sus objetivos el establecer un nuevo rango de multas para sancionar los delitos contra el libre mercado. Entre los 12 miembros de la comisión, al menos 5 de ellos han escrito informes a favor de empresas investigadas por prácticas desleales y otros han ocupado cargos en empresas de mercados altamente regulados, como el energético, o industrias que están en la mira de la Fiscalía Nacional Económica como el retail<sup>61</sup>.

57 *El Mostrador*, 11 de octubre, 2011.

58 *Cambio 21*, 30 de enero, 2012.

59 *El Mostrador*, 4 de noviembre, 2011.

60 *The Clinic*, 30 de noviembre, 2011.

61 *El Mostrador*, 10 de febrero, 2012.

## 6. ¿Defensa de los consumidores o populismo?

Anticipándose a unas elecciones municipales en las que la Alianza, producto de la sostenida baja de aprobación del gobierno y conflictos internos, podría ver perjudicada fuertemente sus posiciones, y continuando con la política de intentar obtener apoyo popular, a comienzos de octubre el gobierno estableció el Subsidio de Elección Solidaria, el que sucederá al Fondo Solidario de Vivienda. Esta medida eliminó los intermediarios, las entidades de gestión inmobiliaria social (EGIS), habilitando a las familias para postular directamente al SERVIU, Tampoco será obligatorio postular con un proyecto armado, se priorizará a los grupos familiares grandes y a quienes vivan en condiciones materiales más precarias, y fomentará la construcción en zonas rurales, donde los costos son más altos<sup>62</sup>.

En la misma línea electoral, el ministro de Desarrollo Social Joaquín Lavín, envió a fines de octubre un proyecto de ley para entregar un nuevo bono de Asignación Social a 143 mil familias pobres que costaría \$10 mil millones. Así, 541 mil personas recibirían 10 mil pesos cada uno. El proyecto incluyó el subsidio al Trabajo de la Mujer, de hasta \$25 mil mensuales y el bono por Excelencia Académica de \$50 mil anuales a los alumnos que sean parte del 15% más destacado de cada curso entre 5º básico y 4º medio.

Igualmente, en defensa de los consumidores la ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, anunció que a partir de febrero de 2012, la Subsecretaría de Previsión Social informará mensualmente cuál es la AFP más barata y la más cara en el sistema previsional; a mediados de enero, el Presidente encabezó el lanzamiento de la Portabilidad Numérica Móvil en todo el país; y la Cámara aprobó el proyecto de ley que elimina de los registros del Dicom a quienes mantengan deudas publicadas hasta el 31 de diciembre del 2011 y que sean inferiores a \$2.500.000. En este contexto se escuchó a Jovino Novoa, advirtiendo que el gobierno será mal evaluado si avanza sólo en la lucha contra la desigualdad y los abusos, cuando es necesario generar crecimiento y seguridad ciudadana<sup>63</sup>.

En el área bancaria, el Sernac Financiero impuso una serie de exigencias a los proveedores de crédito relativas a la información a los clientes, estableciendo un Sello Sernac a quienes permitan que la entidad revise sus contratos. Entre otras medidas, las cotizaciones de los créditos serán por 7 días; el consumidor podrá terminar anticipadamente los contratos (tarjetas de crédito, cuentas corrientes, etc); se acaban las ventas atadas; el consumidor podrá conocer el costo final de los créditos y comparar con mayor facilidad; todos los contratos deberán tener una hoja de resumen comparable cuando se definan los reglamentos. También, incorporó la figura de mediador y el árbitro financiero, aunque este último punto será clarificado con otro proyecto que está iniciando trámite en el Congreso<sup>64</sup>.

Y a inicios de marzo, tras una reunión técnica convocada por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), la ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, anunció

62 *El Mercurio*, 3 de octubre, 2011.

63 *El Mostrador*, 15 de octubre, 2011.

64 *La Tercera*, 19 de febrero, 2012.

el envío de un proyecto de ley reduciendo la jornada de las trabajadoras de casa particular puertas afuera, de 72 horas a sólo 45 horas, asimilando el régimen al del resto de los trabajadores.

Contrastando con la publicidad dada a las medidas anteriores, silenciosamente la Dirección del Trabajo terminó con el concepto de "semana corrida", eliminándola del monto que los empleadores deben pagar por concepto de feriado, afectando a las remuneraciones que se pagan a quienes hagan uso de vacaciones y a las compensaciones e indemnizaciones por feriado que se pagan en los finiquitos<sup>65</sup>.

Algo similar ocurrió con la propuesta gubernamental de Ley Corta de ISAPRE. Al respecto, el senador DC Mariano Ruiz-Esquide estableció que: "hay que terminar con la carencia de los tres días; terminar con el tema de las licencias tal como está hoy; hacer planes con el IPC de la Salud; obligar a que las Isapres atiendan de por vida; cambiar el sistema de controladores por una instancia que esté por encima de las Isapres, Fonasa y el Gobierno; exigir el control ético de los profesionales de la salud; y terminar con la tabla de factores"<sup>66</sup>. En la misma línea, Rafael Urriola consideró esta ley como "una sutil privatización de la autoridad sanitaria y de las prioridades en salud, así como a incrementos notorios en los costos de la salud para la población"<sup>67</sup>.

En el área de vivienda, el Observatorio de la Reconstrucción de la Universidad de Chile cuestionó las cifras entregadas por el gobierno, que mostró un avance de 47% en la reconstrucción de viviendas tras el terremoto de 2010, estableciendo que la reconstrucción debe medirse en función de la cantidad de viviendas entregadas, por lo que el avance real es de un 10%, ya que vía subsidio los damnificados han podido comprar 12.248 casas (10.463 nuevas y 1.785 usadas), de un total de 110.000 viviendas que resultaron destruidas<sup>68</sup>. Ante la demora en la entrega de viviendas el Presidente informó que "hemos decidido diseñar un nuevo programa, el dar una vivienda o irse a vivir con un familiar aportando el subsidio de arriendo"<sup>69</sup>, solución temporal de arriendo de una vivienda subsidiada por el Estado con un tope de \$150 mil.

65 *Cooperativa*, 31 de diciembre, 2011.

66 Centro Democracia y Comunidad, *Informe de Coyuntura*, segunda quincena de septiembre 2011.

67 "Plan Garantizado de Salud (PGS). ¿Cuáles serán estas prestaciones? Las del Plan AUGE, incluyendo el examen preventivo, más las catastróficas (muchas de las cuales ya están en el AUGE pero no se sabe cuales otras incluirán) y las urgencias. Es decir, este plan básico es equivalente a lo que hoy ofrece Fonasa con cobertura más bien universal y garantizada; en las demás enfermedades los afiliados quedan totalmente desprotegidos o cubiertos por planes complementarios que caerían fuera del concepto constitucional de seguridad social [...] el Consejo Consultivo del Plan Garantizado de Salud que "efectuará las evaluaciones de tecnologías sanitarias con un criterio de costo efectividad y de priorización sanitaria [...] un representante de las Isapres, uno de los prestadores privados, uno del Ministerio de Salud y uno de la Dipres". Rafael Urriola, "Ley nueva de Isapres: privatización de la autoridad sanitaria", *Primera Piedra*, 4 de enero de 2012.

68 [http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6450:expert-os-del-observatorio-de-la-reconstruccion-cifra-real-de-la-reconstruccion-va-en-el-10-&catid=36:nacional&Itemid=58](http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=6450:expert-os-del-observatorio-de-la-reconstruccion-cifra-real-de-la-reconstruccion-va-en-el-10-&catid=36:nacional&Itemid=58)

69 *El Mercurio*, 22 de febrero, 2012.

## 7. Movimientos sociales

A pesar del receso estudiantil, el efecto político de los movimientos sociales continuó dejándose sentir en la escena política nacional.

### a) Movimiento estudiantil

Las permanentes diferencias de opinión al interior de la Alianza y del gabinete en torno a tema educacional se volvieron a evidenciar a inicios de noviembre cuando el ministro Larroulet informaba que "no es descartable venta de activos del Estado para financiar proyectos de Educación". De inmediato el vocero, Andrés Chadwick, negó la posibilidad de realizar nuevas privatizaciones de sanitarias -vía Corfo- para financiar un aumento de gasto en educación: "no está considerada la venta de nuevos activos del Estado, y esa es una decisión asumida por el Presidente"<sup>70</sup>.

A inicios de octubre el conflicto estudiantil se canalizó a través de una mesa de diálogo estudiantes-gobierno la que sólo alcanzó a sesionar en dos ocasiones, acusando los estudiantes intransigencia del gobierno.

Universitarios, secundarios y profesores plantearon la necesidad de un sistema de enseñanza público y gratuito en todos los niveles, concretar el financiamiento basal, el aporte fiscal directo a las universidades estatales y gratuidad de al menos el 70% del estudiantado. Frente a lo cual el ministro Bulnes replicó que la gratuidad debía estar focalizada en las familias más vulnerables y en la clase media: "No creemos en gratuidad para los más ricos"<sup>71</sup>. Ante esta reacción la Confech llamó a no comenzar el segundo semestre, confirmó su participación en el paro convocado por la CUT para el 18 y 19 de octubre, y llamó a "radicalizar la movilización" iniciando una marcha no autorizada el 6 de octubre, la que dejó como saldo 168 detenidos y 30 heridos.

Simultáneamente, la *Mesa Social por la Educación Pública* del Movimiento Social por la Educación (compuesto por la Confech, estudiantes secundarios, profesores y apoderados) organizó, a comienzos de octubre, el "Plebiscito por la Educación" en el que participaron casi 1,5 millones de votantes: 95% de los votantes se pronunció a favor de la educación pública y gratuita, 92% por desmunicipalizar, 89% pro terminar con el lucro en educación y 95% por instalar el plebiscito vinculante. La movilización estudiantil también se proyectó internacionalmente y a mediados de octubre sus líderes fueron recibidos en la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) y Camila Vallejo habló ante miles de "indignados" en París.

Después de fracasado el diálogo con los estudiantes, el Ejecutivo decidió llevar la discusión y alcanzar acuerdos en el Congreso. El 11 de octubre el ministro Chadwick confirmó que gobierno planeaba saltarse a estudiantes y acudir al

70 *La Segunda*, 3 de noviembre, 2011.

71 *El Mercurio*, 6 de octubre, 2011.

Parlamento y el 13 de octubre Bulnes presentó a los 12 expertos que integraron la comisión encargada de generar propuestas sobre financiamiento.

Así, a fines de noviembre el Ejecutivo presentó el presupuesto 2012 con un crecimiento del 5%, del cual el Ministerio de Educación recibirá US\$ 11.650 millones, un crecimiento del 7,2%, la menor variación desde 2006. Aumentó en 21% el monto de la subvención escolar preferencial (SEP) que reciben los colegios con niños de mayor vulnerabilidad socioeconómica. Luego que el oficialismo solicitara la gratuidad de la educación superior para el 60% de los estudiantes, el gobierno mantuvo la garantía solo para el 40% de las familias más vulnerables. Los dirigentes estudiantiles y el Consorcio de Universidades del Estado de Chile criticaron el presupuesto 2012 para educación. El presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Santiago calificó como "una vergüenza que parlamentarios después de siete meses de movilizaciones, después de que miles de chilenos se han manifestado y han dicho que quieren cambios, hoy día estén legislando por dar continuidad a un sistema educacional que no resiste"<sup>72</sup>.

A mediados de noviembre líderes opositores presentaron el proyecto de reforma educacional "El Presupuesto de Educación 2012: Un nuevo paso hacia la reforma estructural de la educación chilena"<sup>73</sup>, conteniendo ocho ejes, entre los cuales plantea gratuidad hasta el séptimo decil, una reforma tributaria y unificar el sistema de becas. Inmediatamente, la Confech rechazó las negociaciones entre gobierno y oposición y ratificó llamado a paro para el 24 de noviembre. Esta tensión volvió a generar diferencias en el seno de la Concertación cuando la senadora Ximena Rincón (DC) aseguró que era un error construir acuerdos sin el movimiento estudiantil, ante lo cual el senador Eduardo Frei le respondió: "Ya no hay tiempo para buscar la opinión del movimiento estudiantil"<sup>74</sup>.

En materia del lucro en educación, el 10 de noviembre Piñera firmó el proyecto que crea la Superintendencia de Educación Superior, y en la ocasión, el ministro Felipe Bulnes reafirmó que "las universidades son corporaciones sin fines de lucro". La iniciativa espera regular que las instituciones de educación superior, públicas o privadas, no puedan retirar, ya sea en forma explícita o camuflada, como lo es hoy en día arriendos, tercerización de servicios y altas dietas de directorio.

A comienzos de 2012, el Senado, con el voto de dos parlamentarios de RN, decidió legislar sobre el proyecto contra el lucro. El nuevo ministro Beyer criticó la iniciativa. Sin embargo, el 10 de enero, Arturo Fontaine, director del CEP, distanciándose de la postura tradicional de la derecha propuso que:

*"sería en principio preferible aceptar tres tipos de universidades: estatales que por sus estatutos sean instituciones tolerantes y pluralistas; corporaciones privadas sin fines de lucro como lo son*

72 *El Periodista*, 29 de noviembre, 2011.

73 <http://www.lanacion.cl/educacion-texto-completo-de-la-propuesta-de-oposicion/noticias/2011-11-14/152536.html>

74 *La Tercera*, 20 de noviembre de 2011.

*muchas de las mejores universidades del mundo y que se financian con donaciones de particulares, aportes estatales y matrículas; y universidades con fines de lucro abierto y transparente. En este último caso, debieran pagar impuestos como cualquier empresa comercial, no podrían recibir donaciones que se descuenten de impuestos ni recibir, en general, financiamiento del Estado (préstamos con aval del Estado, por ejemplo) ”75.*

A fines de diciembre se aprobó en general el proyecto del gobierno que bajaba el interés del Crédito con Aval del Estado, pero no incluyó una serie de acuerdos a los que había llegado con la oposición<sup>76</sup>. De acuerdo a *El Mostrador*:

*“BCI, Santander y Scotiabank son los bancos que más partido le han sacado al CAE Mientras los alumnos estudian, los bancos hacen un estupendo negocio. No por la tasa de interés que les cobran, sino porque le venden al Fisco la cartera riesgosa y éste les paga altos intereses. La crisis de 2009 fue en extremo beneficiosa y disparó los costos para el Estado. La banca se deshizo del 67% de los créditos y cobró un 50% de sobreprecio”77.*

Finalmente, ratificando el aislamiento del gobierno en el mundo universitario, el NAU (Nueva Acción Universitaria) asumió un cuarto período en la FEUC, eligiendo a Noam Titelman con un 52,77% de los votos. A su vez, en la FECh ganó Gabriel Boric, de la lista Creando Izquierda, asumiendo como vice presidenta Camila Vallejo.

En suma, las demandas ciudadana por una educación pública gratuita y de calidad, el fin del lucro, la reorganización del sistema de becas, el apoyo a las universidades estatales y a la educación técnico profesional, y un financiamiento estable para financiar estas políticas, lo que exigiría una reforma tributaria, son temas que quedaron pendientes dado el receso de verano y la recuperación de clases. Estos volverán a adquirir notoriedad después de marzo cuando se redespigue la iniciativa estudiantil y ciudadana, todo ello en el marco de la competencia electoral de fines de años.

Anticipándose a la represión anunciada para las movilizaciones de 2012 por Carabineros (ver infra), Camila Vallejo denunció, ante la presidenta del Consejo de Derechos Humanos y los relatores especiales de Naciones Unidas para la Educación y la Pobreza Extrema, en la ONU en Ginebra, la “criminalización del movimiento de protesta social”, al penalizar “con tres años de cárcel toda forma de protesta social que se desarrolló en 2011, como ocupaciones de servicios públicos, cortes de tráfico y otras formas de ocupación pacífica, y no sólo a los que comenten estos actos, sino a los que los convocan [...] la represión no sólo pasa por el amedrentamiento político y amenazas constantes, sino también

75 *El Mostrador*, 10 de enero, 2012.

76 *Radio.uchile.cl*, 20 de diciembre, 2011.

77 *El Mostrador*, 31 de enero, 2011.

por la represión física y las detenciones ilegales que hoy aumentan dentro de un marco ilegal"<sup>78</sup>.

## b) Aysén

La aprobación del proyecto Hidroaysén tuvo consecuencias sociales inesperadas. Para los ayseninos fue la señal de alarma sobre las consecuencias que tendría este tipo de actividades en las condiciones de vida de la región. De acuerdo al obispo Luis Infanti, no es la región que construiría su futuro, sino "son otros los que deciden grandes proyectos, que pueden marcar un cambio radical en la geografía y en la vida económica, social, política y cultural de la región"<sup>79</sup>. La provisión de energía eléctrica, más la abundancia de agua, estaría pavimentando la entrada de las empresas mineras en la Patagonia con las devastadoras consecuencias medioambientales y turísticas que ello tendría. A esta amenaza se sumaron las malas condiciones de vida, salud y educación, la carestía de los combustibles y el permanente aislamiento de la zona, todo lo cual creó las condiciones para la masiva movilización regional.

Por tales razones, el 14 de febrero pescadores artesanales se tomaron el aeródromo de Melinka y otros grupos cerraron el acceso a Chacabuco. Las manifestaciones de adhesión a la movilización convocada por el Movimiento Social por la Región de Aysén, integrado por más de 30 organizaciones regionales, se extendieron rápidamente a Coyhaique, Islas Huichas, Mañihuales, Puerto Cisnes y Chile Chico, sumándose a ella todos los sectores sociales, económicos y políticos, tanto de gobierno como de oposición.

La demanda regional se resumió en un petitorio de 11 puntos:

*Solución al alto costo de los combustibles (petróleo, bencina, parafina, gas, leña). Salud de calidad (infraestructura, especialistas, recursos tecnológicos adecuados). Equidad laboral (sueldo mínimo regionalizado, nivelación de zona, estabilidad para los funcionarios públicos). Generar un procedimiento vinculante (plebiscito, consulta) para que sea la región la que decida sobre dos temas esenciales: la construcción de represas y el respaldo a Aysén como reserva de vida. Universidad pública regional de alta calidad y formación académica nacida de los intereses y necesidades de los ayseninos. Regionalización de los recursos naturales (agua, recursos hidrobiológicos, mineros, silvoagropecuarios). Tomar medidas urgentes para no permitir que siga sucumbiendo la pesca artesanal, producto de políticas públicas erradas que benefician esencialmente a los grandes industriales y exterminan nuestros recursos hidrobiológicos, además de entregar derechos de pesca en propiedad y recursos bentónicos para los 3.000 pescadores de la región de Aysén. Rebaja sustantiva en el costo de la canasta básica (electricidad,*

78 *La Tercera*, 11 de febrero, 2012.

79 [http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=6453:luis-infanti-obispo-de-aysen-el-fondo-de-este-movimiento-es-el-cuestionamiento-a-las-privatizaciones-&catid=130:entrevista&Itemid=104](http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=6453:luis-infanti-obispo-de-aysen-el-fondo-de-este-movimiento-es-el-cuestionamiento-a-las-privatizaciones-&catid=130:entrevista&Itemid=104)

*agua, alimentos esenciales). Pensión regionalizada para los adultos mayores y personas con capacidades diferentes que viven en Aysén. Rutas de acceso para el pequeño y mediano campesino*<sup>80</sup>.

A la frustrada gestión inicial del subsecretario del Interior, Rodrigo Ubilla, le siguió una fuerte represión de Carabineros enviados desde Santiago. Sus excesos, en el fallido intento de controlar el orden público, provocaron que miembros de la Asociación Nacional de los Funcionarios Públicos (ANFP)<sup>81</sup> se tomaran pacíficamente, por una hora, la primera comisaría de Coyhaique, exigiendo ¡No más represión!, y el Instituto de Derechos Humanos denunciara el actuar "indiscriminado y desproporcionado" de Carabineros en Aysén<sup>82</sup>.

El manejo del conflicto por parte del gobierno fue, desde su inicio, desprolijo. Una semana después de iniciado, con la visita del ministro de Salud, Jaime Mañalich, se logró un rápido acuerdo en materia de salud, pero no hubo anuncios por el ministro de Transportes, Pedro Pablo Errázuriz, quién derivó las respuestas sobre el costo de los combustibles al ministro de Energía, Rodrigo Álvarez.

A estos primeros interlocutores fallidos les siguieron declaraciones cambiantes y encontradas de los ministros visitantes. Tal fue el caso del ministro Mañalich, quién inicialmente declaró: "Les encuentro razón a los ayseninos, porque efectivamente existe esa sensación de abandono"<sup>83</sup>, para después denunciar al movimiento Patagonia sin Represas de estar agudizando el conflicto, acusar equivocadamente a los manifestantes de la muerte de una persona por los bloqueos de caminos, concluyendo que "si yo fuera el ministro del Interior, habría aplicado la Ley de seguridad del Estado"<sup>84</sup>.

El empoderamiento a los negociadores gubernamentales fue retórico, tal como en el caso de la Intendenta, Pilar Cuevas, a quién inicialmente se le entregó

80 El petitorio fue firmado por: Agrupación Nacional de Empleados Fiscales, región de Aysén. Central Unitaria de Trabajadores, Coyhaique. Pescadores artesanales de Aysén. Agrupación de los Derechos Ciudadanos de Aysén. Movimiento Ciudadano Patagonia Unida. Movimiento Ciudadano Patagonia sin Represas. Agrupación Jóvenes Tehuelches. Corporación Privada para el Desarrollo de Aysén. Comisión Agua y Vida, Vicariato Apostólico de Aysén. Corporación Costa Carrera. Junta de Vecinos Michelatto de Puerto Aysén. Federación de Pescadores de Melinka. Sindicato de Pescadores Artesanales Nuevo Horizonte de Puyuhuapi. Agrupación de Mujeres Emprendedoras por un Futuro.

81 *El Mostrador*, 22 de febrero, 2012. De acuerdo al Programa de Seguimiento de Violencia Policial del Instituto Nacional de Derechos Humanos, más la mitad de detenidos en la región tiene lesiones producto de balines. El informe fue presentado a la Comisión de DD.HH. de la Cámara de Diputados. *El Mostrador*, 9 de marzo, 2012. Según, Lorena Fries, Directora del IDH existe "una práctica extendida de uso de escopeta antimotines [y un a] cultura institucional que favorece excesos en las actuaciones policiales [por lo que es necesario "revisar protocolos de entrenamiento, protocolos de formación y tener un debate público sobre lo que estamos entendiendo por orden público y por uso del espacio público". [http://www.cooperativa.cl/indh-la-cultura-institucional-de-carabineros-favorece-las-actuaciones-fuera-de-margen/prontus\\_notas/2012-03-08/085112.html](http://www.cooperativa.cl/indh-la-cultura-institucional-de-carabineros-favorece-las-actuaciones-fuera-de-margen/prontus_notas/2012-03-08/085112.html)

82 *El Mostrador*, 25 de febrero, 2012.

83 <http://www.biobiochile.cl/2012/02/22/manalich-poraysen-el-eje-del-conflicto-es-tratar-el-tema-del-alto-precio-de-los-combustibles.shtml>

84 *El Mostrador*, 2 de marzo, 2012.

toda la autoridad para resolver el problema para luego ser deslegitimada con la vista de los ministros. Incluso estos fueron debilitados por La Moneda, como el ministro de Energía, el que llegó a Coyhaique iniciando conversaciones las que quedaron en cero después que La Moneda cambió su postura y le exigió al Movimiento deponer las tomas antes de instalar la mesa de negociación. Este endurecimiento de la postura gubernamental fue en reacción a la crítica de la UDI de no controlar bien el orden público y en prevención de movilizaciones anunciadas de estudiantes y ciudades (Calama).

Con todo, el 8 de marzo, los dirigentes del Movimiento Social por la Región de Aysén suspendieron los bloqueos y el Ejecutivo, a dos días de celebrar su segundo año de gobierno, volvió a la mesa de diálogo. Pasado el aniversario, el ministro Álvarez, siguiendo instrucciones de La Moneda, rompió las conversaciones al intentar dividir el movimiento. Un cambio posterior de política del Ejecutivo permitió la reanudación de las conversaciones, esta vez en La Moneda, finalizando el conflicto abierto y abriendo paso a las mesas sectoriales. La exclusión de ministro Álvarez de estas últimas rondas de negociación percutió su renuncia al cargo.

### ..... c) Otros movimientos sociales

i. El fallo del Tribunal Laboral de Valparaíso estableció que las autoridades no pueden despedir arbitrariamente a los funcionarios públicos por lo que el Ministerio de la Cultura deberá cancelar por indemnización más de \$8 millones de pesos a una de sus trabajadoras. Esta sentencia se suma a la de la Corte Suprema que resolvió que el Ministerio de Hacienda no podrá aplicar un instructivo de control de comportamiento a los funcionarios públicos que participan de las movilizaciones del sector.

ii. A fines de septiembre funcionarios de la Salud Municipalizada iniciaron un paro nacional de la salud primaria para evitar la privatización del sector. Carolina Espinoza, presidenta de Confusam, declaró que "el ministro tiene como objetivo domar a un gremio que es nacional, fuerte, que demanda una mejor salud pública y concretar la agenda paralela que este Ministerio todo el tiempo ha implementado, que significa privatizar la salud pública, hacer de esto otro nicho de negocios"<sup>85</sup>.

iii. Protestas de pobladores por cambios a la Ficha de Protección Social que mide la pobreza denunciando que se estaban realizando de manera unilateral, sin consulta a los pobladores, alzando injustificadamente de los puntajes de los vecinos. El ministro Joaquín Lavín señaló que era necesario modificar el actual modelo de catastro, por cuanto ha permitido "que personas que no son

85 [http://www.cooperativa.cl/confusam-y-paro-nacional-le-decimos-al-gobierno-que-debe-mejorar-la-salud-publica/prontus\\_notas/2011-09-28/083458.html](http://www.cooperativa.cl/confusam-y-paro-nacional-le-decimos-al-gobierno-que-debe-mejorar-la-salud-publica/prontus_notas/2011-09-28/083458.html)

pobres hayan obtenido beneficios a veces falseando sus datos y ha perjudicado a personas que sí lo son"<sup>86</sup>.

iv. Mapuches. El Tribunal Oral de Temuco desestimó la aplicación de la ley antiterrorista y absolvió por falta de pruebas a los mapuches Mauricio Huaiquilao Huaiquilao (34) y Luis Tralcal Quidel (34), acusados de incendio y amenazas terroristas, incendio común y tenencia de municiones y explosivos por el Ministerio Público, sindicados por la fiscalía como miembros de la Coordinadora Arauco Malleco. Los jueces desestimaron la aplicación de la ley antiterrorista porque "no se acreditó legalmente la concurrencia de las condiciones y requisitos que la hacen procedente". Y absolvió a los acusados porque, a juicio del tribunal, las pruebas presentadas por la fiscalía "resultaron insuficientes" para acreditar la participación de ambos en los delitos mencionados.

A fines de 2011 el ministro de Desarrollo Social, Joaquín Lavín, entregó 2.500 hectáreas de tierras compradas a las comunidades Antonio Ñirripil y Didaico, a través de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). El terreno del fundo Santa Rosa, que favorecerá a 300 familias mapuches, significó una inversión para el Estado de \$3.500 millones. Pertenece a la empresa Forestal Mininco y ambas comunidades lo ocuparon en sucesivas ocasiones a partir de 1999. Pichún y Norín cumplieron en 2007 condenas de cinco años y un día por incendio y amenaza terrorista contra predios en la zona.

En enero de 2012 el General director de Carabineros en visita a La Araucanía informó que: "les dije a los efectivos que el propósito es bajar los índices de temor"<sup>87</sup>.

v. Gas de Magallanes. A un año de la crisis del gas en Magallanes se anunciaron nuevas movilizaciones dado que aún no había luces sobre la aprobación del proyecto de ley de tarificación del gas acordado con el ministro Laurence Golborne, cuando éste ocupó la cartera de Energía, para dar solución a la crisis.

## 8. Derechos humanos

La violación masiva de los derechos humanos durante la dictadura continuó teniendo presencia en este período. Así, familiares de Ejecutados Políticos solicitaron al ministro de Defensa Andrés Allamand el rastreo de la costa de Quintero en busca de restos de personas lanzadas al mar desde helicópteros militares en el llamado caso "retiro de televisores"<sup>88</sup>.

Igualmente, temas relativos al respeto de los derechos humanos en la actualidad tuvieron una amplia presencia. A la denuncia en la Fiscalía Militar de Valparaíso contra cuatro carabineros de Fuerzas Especiales por detención ilegal, tortura y vejación injusta (estando detenido el fotógrafo. Francisco Maturana, un oficial introdujo el arma con que se lanzan bombas

86 <http://zoltankarpathy.wordpress.com/page/3/>

87 *La Tercera*, 13 de enero, 2012.

88 *Cambio21*, 29 de septiembre, 2011.

lacrimógenas, en el pantalón), se le sumó la crítica del Relator de los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, Paulo Sergio Pinheiro, quién criticó el “deplorable” y “desproporcionado” uso de la fuerza para reprimir manifestaciones estudiantiles, señalando que tal proceder “no es algo compatible con la convivencia democrática”<sup>89</sup>. Por su parte, las organizaciones de derechos humanos denunciaron violencia policial, tortura y vejámenes a mujeres, uso desproporcionado de la fuerza que se observó en la intervención de Fuerzas Especiales en una sesión de la Cámara de Diputados, en los enfrentamientos con los encapuchados y en las marchas pacíficas.

Con estos antecedentes, la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos se reunió con el general director de Carabineros, Gustavo González, a quien le presentó un informe sobre el accionar policial en manifestaciones ciudadanas. El escrito, entre otros puntos, indicaba que se detectaron efectivos sin su debida identificación, que el personal no distingue entre manifestantes pacíficos y violentos, y que en vehículos policiales se generan espacios “sin control”, lo que daría cabida a abusos.

Como reacción ante estas acusaciones, Carabineros refutó las imputaciones, especialmente la referida a que en los buses policiales no hubiera control y se generaran abusos, que no se usen proporcionalmente los medios disuasivos y que se detenga a cualquiera<sup>90</sup>, y denunció a los diputados Gabriel Ascencio (DC) y Lautaro Carmona (PC), por probable maltrato de obra a Carabineros durante la intervención de Fuerzas Especiales en una sesión de la Cámara de Diputados.

Al mismo tiempo, decidió crear el grupo “Cazadores”, equipo especial para detener a encapuchados, iniciar un “plan de control de estrés a las Fuerzas Especiales” para combatir su cansancio físico y mental superior en tareas de alta presión, y creó un Departamento de Derechos Humanos, a cargo de un coronel, para canalizar todos los asuntos referidos al tema que de alguna manera involucren a la institución. Entre las misiones de la unidad están el confeccionar respuestas ante requerimientos del público o autoridades, seguimiento de casos y situaciones procedimentales que se vinculen al tema de derechos humanos, y llevará a cabo el análisis de casos generando líneas de retroalimentación que garanticen que la normativa y actuar internos no se aparten de los principios del derecho esencial de las personas.

En ese contexto, a fines de diciembre el General director Gustavo González se reunió con 200 oficiales exhortándolos a desarrollar más trabajo en terreno, aumentando la probidad y transparencia. Sin embargo, la práctica ha sido distinta. En agosto de 2011, el ex director de Carabineros, Eduardo Gordon, anunció la salida del general Sergio Gajardo, segundo jefe de Zona Metropolitana, la subteniente Claudia Iglesias y los funcionarios Patricio Bravo, Francisco Vásquez y Williams Rodríguez, debido a la responsabilidad administrativa en la muerte del estudiante Manuel Gutiérrez, el 25 de agosto de 2011 por disparo del sargento Miguel Millacura. Al descubrirse el encubrimiento del hecho salió a retiro el coronel de la Prefectura Cordillera,

89 *La Tercera*, 28 de octubre, 2011.

90 *El Mercurio*, 23 de noviembre, 2011.

Sergio Uribe (renunció días después); el jefe de la 43ª Comisaría, mayor Roberto Contreras (quién hizo lo mismo), y el capitán de la Subcomisaría Peñalolén, Carlos Castillo. No obstante, Contreras, Castillo e Iglesias fueron reubicados en otras unidades, por lo que el ministro del Interior solicitó “al general director (s) de Carabineros de Chile un informe por escrito respecto de la situación”<sup>91</sup>.

Carabineros emitió un comunicado señalando que “los cargos imputados al mayor Contreras y al capitán Castillo no consideran medidas expulsivas, a diferencia de la subteniente Iglesias, a quien la investigación sumaria ha propuesto la ‘separación del servicio’, que sólo en su caso confirma la resolución inicial [...] una vez que la resolución quede firme y ejecutoriada y concluya su fuero maternal”<sup>92</sup>. De acuerdo a Gerson Gutiérrez, hermano de la víctima: “Carabineros, en su momento, se comprometió a que los efectivos involucrados en la muerte de Manuel serían apartados de la institución. Esto es una vergüenza y una burla. Creen que porque quizás somos pobres no tenemos derecho a la justicia. Pero no vamos a descansar hasta que se esclarezca la responsabilidad de estas personas en lo que pasó”<sup>93</sup>.

Como una forma de distanciarse de la política represiva de Carabineros, el 5 de octubre el gobierno expulsó en forma inmediata al ex coronel argentino buscado por DD.HH. y condenado en su país por secuestro, tortura y desaparición. A su vez, el Presidente Piñera rechazó cualquier manifestación de apoyo a condenados por graves atropellos a los derechos humanos después que una funcionaria de la Presidencia felicitara a los organizadores por el homenaje al brigadier (r) Miguel Krassnoff. El gobierno no respalda ni menos participa en homenajes a violadores de DD.HH. sostuvo ministro Andrés Chadwick. Y a fines de enero de 2012, el Presidente promulgó la ley que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, cuyo rol será la promoción y protección de los derechos humanos, la coordinación de los esfuerzos gubernamentales en esta área, así como recibir, procesar y analizar las quejas y denuncias presentadas en contra del Estado de Chile ante los diversos organismos internacionales.

A pesar de estos esfuerzos por darle una nueva cara a la institución, a comienzos de febrero CIPER informaba sobre:

“Adquisiciones con sobrepagos millonarios, proveedores privilegiados, como Mellafe y Salas; trampas al sistema de Chile Compra y contratos por trato directo que benefician a los hijos del ex general director Fernando Cordero, son parte de las irregularidades detectadas por CIPER en el Departamento de Tecnologías de la Información y Comunicaciones de Carabineros (TIC). La repartición maneja un presupuesto anual de \$ 40 mil millones. La historia incluye pagos hechos por oficiales a ex funcionarias para garantizar su silencio”<sup>94</sup>.

91 *El Mercurio*, 14 de febrero, 2012.

92 *Ibid.*

93 *Ibid.*

94 <http://ciperchile.cl/2012/02/02/millonarias-irregularidades-en-las-compras-de-una-unidad-clave-de-carabineros>

## 9. Seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana, principal tema de campaña de Sebastián Piñera terminó convirtiéndose en la peor pesadilla de su gobierno, tanto así que a inicios de noviembre, Lorenzo Constans, presidente de la CPC, percibía “una sensación de inestabilidad social que es prácticamente incontrolada”<sup>95</sup>.

Las cifras mostraron que las denuncias subieron un 8,3%, y los detenidos en un 9,5%. El subsecretario de Prevención del Delito, Cristóbal Lira, reconoció que “el robo con intimidación, o violencia, es el delito que presentó la mayor alza en el estudio realizado trimestralmente por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Por cada 100.000 chilenos, 97,6 sufrieron un asalto en su casa y/o fueron intimidados o agredidos por un delincuente entre julio y septiembre de este año”<sup>96</sup>. Este delito se incrementó en un 15,1%, y los robos de cajeros automáticos subieron 214% en 2011 respecto de 2010 (hasta octubre 601 atracos, dos delitos diarios). Según Paz Ciudadana y Adimark, en 2011 el índice de victimización aumentó de 33% a 39,3%. Los hogares víctimas de robo en los últimos seis meses subieron en el sector oriente de Santiago, pasando de 37,2% a 41%, acercándose a los máximos históricos<sup>97</sup>. De acuerdo a los alcaldes del sector oriente de Santiago, los asaltos a casas y robos de autos son los mayores problemas y según la senadora Soledad Alvear (DC) a los delincuentes “no se les acabó la fiesta, están en un baile nocturno permanente”<sup>98</sup>.

La reacción del gobierno fue radicar las razones de la crisis en la presunta acción “garantista” de fiscales y de jueces e impulsar el aumento de las “bajas” penas impuestas a los autores. En esta dirección el Presidente anunció cambios al código penal y un endurecimiento de normas, asegurando que se tipificará el delito de saqueo endureciendo las penas<sup>99</sup>. Juan Antonio Coloma afirmó que el país requiere de un Ministerio Público “renovado” y que “rinda cuentas”, planteando crear un consejo que fije metas a la Fiscalía y asesore al fiscal nacional. Los integrantes serían propuestos por el Presidente y ratificados por el Senado<sup>100</sup>.

Sintiéndose apoyado por esta ofensiva autoritaria, el Ministro de Transporte, Pedro Pablo Errázuriz, anunció que aplicaría la Ley de Seguridad del Estado a colectivos detenidos por bloqueos, decisión que –mostrado una vez más el desorden gubernamental- fue desmentida por el ministro Chadwick que dijo que buscarían atender sus demandas<sup>101</sup>.

Una segunda línea de explicaciones fue culpar a las manifestaciones estudiantiles por la gran cantidad de carabineros ocupados en controlar las marchas incide en incremento, por lo que el Ejecutivo se propuso incrementar

95 The Clinic, 9 de noviembre, 2011.

96 *El Mercurio*, 7 de noviembre, 2011.

97 *La Tercera*, 16 de enero, 2012.

98 *Cambio21*, 2 de octubre, 2011.

99 *La Tercera*, 2 de octubre, 2011.

100 *El Mercurio*, 9 de diciembre, 2011.

101 *Cambio21*, 26 de octubre, 2011.

las penas por tomas de colegios y universidades las que arriesgarían hasta 3 años de cárcel. Para agravar aún más la situación, el nuevo encargado de Orden y Seguridad de Carabineros, General Alfonso Muñoz, afirmó que estaba preparado para enfrentar las movilizaciones del año 2012<sup>102</sup>.

El problema es más grave aun cuando se analizan los recursos fiscales destinados a este sector. De acuerdo a Libertad y Desarrollo el gasto en delincuencia en 2010 fue de US\$ 4.478 millones, cifra que representa el 2,2% del PIB y equivale a \$131.000 anuales por chileno, por lo que recomienda avanzar en la evaluación de programas y planes de seguridad pública<sup>103</sup>. Ante este cuadro el Gral. González reconoció que "no siempre se entrega un servicio de calidad"<sup>104</sup>.

Con todo, el gobierno dio luz verde a la propuesta del alto mando 2012 de Carabineros, que incluyó el pase a retiro de doce generales, pero dejó en actividad al general Bruno Villalobos, en ese entonces Director Nacional de Inteligencia de Carabineros, quién señaló que las denuncias de presuntas interceptaciones telefónicas a parlamentarios que estaría practicando Carabineros constituían informaciones falsas y "de baja calaña" que tenían el propósito de engañar a los diputados, anunció acciones penales contra los denunciantes y criticó a los parlamentarios por haberse hecho eco de estas versiones<sup>105</sup>.

---

## 10. Conflictos entre poderes del Estado

La debilidad de la política de seguridad ciudadana del gobierno y el aumento de los índices de inseguridad llevaron al Ejecutivo a intentar encontrar las causas de esta situación fuera de su campo de responsabilidades, iniciándose una escalada de acusaciones contra el Poder Judicial.

El primer conflicto se produjo a comienzos de octubre, cuando el Ejecutivo anunció su proyecto de "servicios de antelación al juicio", el que creaba un comité técnico que facilitaría antecedentes de los imputados y asesoría a los jueces sobre las medidas cautelares a aplicar en cada caso, como la prisión preventiva. El organismo tendría a su cargo el control de las medidas cautelares aplicadas por los tribunales, estableciendo un seguimiento que permitiera a los jueces aplicar esas restricciones de manera informada. Se crearía un comité directivo, del cual saldría el comité técnico, compuesto por autoridades del Ministerio de Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público, Defensoría Penal Pública, Gendarmería, Carabineros, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Fundación Paz Ciudadana, entre otras, coordinadas por el Ministerio

102 *Radio UChile.cl*, 22 de diciembre, 2011.

103 *El Mercurio*, 13 de noviembre, 2011.

104 *El Mercurio*, 28 de enero, 2012.

105 [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=45485](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=45485)

del Interior. Reunido el Pleno de la Corte Suprema, rechazó por unanimidad el proyecto dado que produciría un tipo de "presión indebida" sobre los jueces.

Un segundo tema conflictivo fue la declaración, a fines de octubre, del ministro de Justicia, Teodoro Ribera, indicando que el gobierno evaluaría el criterio de los jueces –a su juicio "ultragarantistas"– antes de decidir su promoción de manera que las nóminas de los postulantes a la Corte Suprema o de Apelaciones estuvieran informadas sobre la "jurisprudencia y criterio jurídico" de los magistrados<sup>106</sup>. El Presidente de la Corte Suprema, Milton Juica rechazó los dichos considerando que la medida representaría un "veto" a los ascensos de jueces afirmando que "ninguna autoridad puede influir en nuestras decisiones"<sup>107</sup>. El Pleno de la Corte Suprema refutó tal medida y envió un reclamo al Presidente Piñera señalando que esta afectaría las garantías constitucionales.

Tratando de bajar el perfil al conflicto, el ministro Chadwick, contradiciendo al ministro de Justicia, afirmó que "el gobierno jamás mirará sentencias para determinar un ascenso", pero agregó que en materia de orden público los jueces "están vulnerando una situación que es importante"<sup>108</sup>, en relación a los desórdenes públicos. Sin embargo, continuando con las evidentes contradicciones internas en el gobierno, La Moneda y la Alianza salieron en defensa del ministro Ribera, siendo el Presidente quién afirmó que se respetaba la independencia del Poder Judicial, pero que se sentían en el derecho de pedirles a los jueces que "apliquen todo el rigor de la ley contra los delincuentes"<sup>109</sup>.

El clima generado por el Ejecutivo escaló en el Congreso donde el diputado Gustavo Hasbún (UDI) dijo que los jueces "están actuando con verdadera desidia y no están impartiendo justicia" y anunció un proyecto de ley que permitiría acusar constitucionalmente a jueces de garantía<sup>110</sup> acusando a los magistrados de "ser cómplices de querer quebrar la institucionalidad". Acusaciones que los jueces calificaron de "gravísimas" y el presidente de la Corte Suprema expresó que a los parlamentarios no les corresponde opinar sobre cómo resuelve un magistrado un conflicto<sup>111</sup> y que si bien "existe cierta inseguridad pública, [...] eso no lo han provocado los jueces, ni fiscales"<sup>112</sup>.

Durante Convención Nacional de Magistrados en La Serena los jueces plantearon que los nombramientos de cargos lo hiciera un ente autónomo

106 *La Tercera*, 21 de octubre, 2011.

107 *Cambio21*, 21 de octubre, 2011.

108 *El Dínamo*, 24 de octubre, 2011.

109 *El Mercurio*, 25 de octubre, 2011.

110 *La Tercera*, 23 de octubre, 2011

111 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2011/10/23/509403/presidente-de-la-suprema-le-responde-a-hasbun.html>

112 *La Tercera*, 11 de noviembre, 2011.

y que el “gobierno Judicial” quedara en manos de un organismo distinto del Poder Judicial y el Ejecutivo<sup>113</sup>.

El conflicto tuvo efectos internacionales cuando Amnistía Internacional manifestó su preocupación ante eventuales vulneraciones a los derechos humanos y en particular al derecho al debido proceso.

Otro conflicto, de naturaleza distinta, se produjo entre el Ejecutivo y el Consejo de la Transparencia producto de la decisión del subsecretario del Interior de no hacer públicos los correos electrónicos relativos a la reconstrucción y a la negativa de la Fundación Integra, liderada por Cecilia Morel a entregar las remuneraciones de sus ejecutivos y gastos de donaciones tras el terremoto. Al dejar su cargo en el Consejo, su Presidente, Raúl Urrutia, señaló: “Es peligroso que los consejeros, para que puedan ser reelectos, tengan que emitir fallos que le agraden al gobierno de turno”<sup>114</sup>.

Como corolario de todos estos conflictos el Presidente de la Corte Suprema acusó la mayor presión política desde el fin de la dictadura: “existe una actividad política destinada a presionar la función de los jueces frente a un fracaso de una promesa de seguridad que no se ha cumplido”<sup>115</sup>. Esta situación fue calificada por el senador Eduardo Frei como “inconstitucional e ilegal”<sup>116</sup>

## 11. Fuerzas Armadas

El estatuto de excepcionalidad que aún tienen las fuerzas armadas fue cuestionado, una vez más, ahora por el pleno de la Corte Suprema, el que estableció que “en la actualidad, salvo en aspectos netamente disciplinarios, no se vislumbran razones que justifiquen la existencia de la jurisdicción penal militar en tiempos de paz”<sup>117</sup>.

Al mismo tiempo, los escándalos de corrupción al interior de las instituciones armadas las continuaron golpeando. En el caso de la FACH, el juez instructor de la causa por comisiones ilegales en el caso Mirages, encontró US\$ 12 millones en bancos suizos. Por su parte, fueron detenidos dos ex miembros de la Armada, el ex Almirante Patricio Basili y Juan Tapia, en el marco de la investigación por lavado de dinero por el pago de comisiones ilegales en la compra de las fragatas holandesas. El Ejecutivo reaccionó con molestia modificando la propuesta entregada para el alto mando 2012 y obligando a pasar a retiro a Federico Niemann, ex director general de los Servicios de la Armada, y a Jorge Ibarra, ex director general de Personal, respecto de quienes se había propuesto continuidad. Al respecto, el gobierno ha implementado la política de renovar los altos mandos de las FF.AA., enfatizando la integración de

113 *El Mercurio*, 31 de octubre, 2011.

114 + *La Segunda*, 28 de octubre, 2011.

115 <http://www.lanacion.cl/juica-pinochet/noticias/2011-12-08/165249.html>

116 *Cambio21*, 8 de diciembre, 2011.

117 *El Mercurio*, 12 de octubre, 2011.

oficiales de diversos orígenes, especialidades y, principalmente, de diferentes generaciones.

Continuando con la equivocada política de darle un papel a las FFAA. en el combate al narcotráfico, el gobierno compró tres aviones para que estas vigilen los 192 pasos fronterizos no habilitados en las tres regiones del extremo norte.

## 12. Concertación

La dinámica política al interior de la Concertación fue igualmente contradictoria y se caracterizó por el inicio de la disputa hegemónica al interior del amplio arco bacheletista, oficializando esta confrontación la candidatura presidencial del ex ministro Andrés Velasco.

Obedeciendo a esta dinámica, el gobierno desplegó una agresiva campaña contra la ex presidenta Bachelet y el equipo que enfrentó el terremoto del 27 de febrero de 2010. Así el ministro del Interior formuló la tesis de un "juicio político"<sup>118</sup> a la ex presidenta ya que el Ministerio Público acotó la búsqueda de responsabilidades hasta el ex subsecretario del Interior Patricio Rosende.

Junto con su apertura a la derecha, la DC se abrió a la izquierda en materias valóricas a través de la iniciativa liderada por el senador Patricio Walker, cuando senadores DC presentaron un proyecto alternativo sobre aborto terapéutico, proponiendo un programa para acompañar a familias cuyos hijos sean diagnosticados con "anomalía fetal letal".

Por su parte, un sector de la Concertación continuó con su política de ampliación hacia la izquierda. En el contexto del debate sobre futuro de la Concertación, el senador Guido Girardi (PPD) y el diputado Marcelo Díaz (PS) convocaron a un foro de "izquierda ciudadana", advirtiendo que la Concertación "terminó su ciclo" y a un nuevo referente de izquierda para articular "una nueva mayoría que se haga cargo del agotamiento del modelo". En el Consejo Ideológico del PPD se acordó una ampliación hacia las fuerzas de izquierda, Carolina Tohá llamó a privilegiar la alianza con el PS y Guido Girardi aclaró que no busca un nuevo referente, pero sí sumar más actores.

Como respuesta, los dirigentes concertacionistas establecieron que mantendrían la estructura de la Concertación y se propusieron establecer un "relato de proyecto país" con una fuerte autocrítica y una "articulación amplia de la oposición". Así, el documento indicaba que para la "coordinación de la oposición proponemos la realización en el próximo período de un Foro Democrático, que incluya a actores políticos y ciudadanos, para debatir y definir la agenda de la oposición y una metodología de trabajo conjunta

[y] vocerías en los temas principales donde pretendemos impulsar reformas (nueva constitución, agenda por la igualdad y desarrollo inclusivo)”<sup>119</sup>.

Sumando propuestas, el ex Presidente Ricardo Lagos reimpulsó la idea de un partido único de izquierda, la que no fue especialmente bien recibida por los actores involucrados.

A pesar de los acuerdos DC-PS, sus diferencias siguieron manifestándose. Así, Ignacio Walker, respondió a la declaración de siete senadores de la oposición, liderados por el PS Camilo Escalona, criticando que en la comisión de Educación tanto el senador por la V Cordillera como el PPD, Jaime Quintana, votaran en contra de la idea de incluir la prohibición del lucro en la Constitución. De la misma forma, con votos DC se rechazó la censura contra mesa de la Cámara, lo que generó la crítica de los diputados PS al ver que la DC sostuviera tres posturas distintas frente a la impugnación de la mesa que lideraba Patricio Melero (UDI).

Con todo, el binominal fue más fuerte y a comienzos de noviembre el Partido Socialista anunciaba un pacto electoral amplio con la DC, que intentaría incluir al PPD, PRSD, además del PRO y el Partido Comunista, en las próximas elecciones municipales, parlamentarias y presidenciales. Al respecto, en medio de negociaciones por cupos de alcaldías, la DC aclaró que el posible acuerdo DC-PC era por omisión y no un pacto electoral. Esto acarreó las críticas del PPD y Carolina Tohá afirmó que ese pacto “No va en el sentido de lo que hoy necesitamos” dado que “es como un pedacito de la Concertación, resolviendo sus temas entre ellos” y que la Concertación debía integrar a otros sectores, anticipándose a las elecciones municipales 2012<sup>120</sup>

Por su parte, el PRO anunció que presentaría 70 candidatos a alcalde y 1.100 a concejales en 14 regiones y en más de 100 comunas, compitiendo con las principales figuras de la Concertación y la Alianza en las alcaldías más importantes del país: Santiago, La Florida, Puente Alto, Maipú y Concepción. Con todo, apoyaría a candidatos de la Concertación en al menos 34 comunas, entre ellos Johnny Carrasco (PS) y Gonzalo Navarrete (PPD).

Un exitoso proceso de primarias para la elección de alcaldes y concejales finalizó el PDC, convocando a casi 70 mil personas que eligieron a 27 candidatos a alcalde. Independientes y simpatizantes llegaron al 80% del total de votantes. Y desafiando a su propia directiva y partido, el alcalde de Peñalolén y vice-presidente del PDC, Claudio Orrego, presentó a comienzos de marzo su candidatura presidencial, afirmando que “esta campaña y esta elección la vamos a construir desde las bases, conversando con la gente, no con los partidos”<sup>121</sup>.

119 *Nuestro Compromiso*. Concertación de Partidos por la Democracia. Santiago, 5 de Octubre de 2011. <http://www.concertacion.cl/?p=1>

120 *La Tercera*, 8 de noviembre, 2011.

121 *La Tercera*, 3 de marzo, 2012.

### 13. Sociedad

En este conflictivo marco de relaciones política intra e inter coaliciones, la sociedad chilena siguió observado, por una parte, una creciente concentración del poder y, por la otra, una creciente demanda por un mayor papel del Estado.

Al respecto, un análisis de Ramón Briones, Hernán Bosselin y Cristián Briones Montaldo mostró que no más de tres actores controlan más del 50% de los mercados donde participan:

*“En el sistema financiero, el Santander, Chile (grupo Luksic y Citibank) y BCI (Luis Enrique Yarur) concentran el 52% del crédito. Tres de las cinco isapres —Banmédica (Eduardo Fernández León, Carlos Alberto Délano y Carlos Eugenio Lavín), Consalud (Cámara Chilena de la Construcción) y Cruz Blanca (José Said y fondo Linzor)— controlan el 64% de las prestaciones de salud. De la seis AFP, Provida (del banco español BBVA) y Habitat (Cámara Chilena de la Construcción) concentran el 63% de los afiliados. En las telecomunicaciones tres operadoras de telefonía móvil —Movistar, Entel (grupo Matte y Eduardo Fernández León) y Claro del mexicano Carlos Slim— se reparten el 99,8% del mercado. VTR —cuyo 20% está en manos de Álvaro Saieh y el resto en poder de la norteamericana Liberty Global Inc— posee el 54% de la televisión por cable. Movistar el 56% de la telefonía fija. En internet inalámbrica se repiten Movistar, Entel y Claro, como únicos proveedores. Y en fija, Movistar y VTR tienen un 83% del mercado. En el áreal supermercadista Alvaro Saieh (Unimarc y cadenas regionales) alcanzó una cuota del 24% y Líder (Walmart y Nicolás y Felipe Ibáñez) y Cencosud (Horst Paulmann) suman un 64% de las ventas. En el sector forestal el 94% de la producción está en manos de CMPC (Eliodoro, Bernardo y Patricia Matte) y Celco (sucesión de Anacleto Angelini), cuya matriz, Copec, es el principal actor en la distribución de combustibles con un 63,6%. Lan (familia Cueto y Liliana Solari, socia de Falabella), controla un 49,5% de los vuelos internacionales y un 79% de los nacionales”<sup>122</sup>.*

Por su parte, Marco Kremerman, mostró las importantes consecuencias políticas de este proceso en el país:

*“Según la encuesta CASEN 2009, en Chile 4.459 familias tienen un ingreso autónomo promedio de \$18.951.931, se trata del 0,1% de los hogares más ricos [...] En esta lista se encuentran los dueños de los bancos, compañías de seguro, los supermercados, las AFP, Isapres, las pesqueras, las eléctricas, forestales, mineras, salmoneras, medios de comunicación [...] sólo una treintena de familias en Chile manejan en conjunto casi US\$ 30.000 millones, es decir, el 10% de la riqueza total del país en activos líquidos, lo que representa casi el 1% de todo el dinero que hay en Latinoamérica (...) Estas familias están presentes (omnipresentes) en la decisiones que involucran la tasa de interés que usted termina pagando en un banco por un crédito de consumo, en*

*los cobros excesivos de la cuenta de la luz, del agua o del gas, en las difíciles condiciones que se colocan a los pequeños emprendimientos que actúan como proveedores de las grandes empresas, en la cuenta de supermercado que usted paga mes a mes, en sus fondos de AFP que día a día pierden su valor y usted no entiende por qué, en la Isapre que le sube el valor de su plan, entre otras tantas batallas que usted debe dar para llegar a fin de mes. De la misma forma, son quienes deciden la parrilla programática de los canales de televisión, la línea editorial de los principales medios de comunicación escrito y con sus centros de pensamiento y su influencia política directa e indirecta han irritado a la institucionalidad para que se configure un sistema impositivo a su medida y se impida que tanto la educación y la salud sean un derecho universal, de carácter público y proporcionado gratuitamente por el Estado, como si ocurre en los países que tiene mejor calidad de vida que la nuestra y por cierto una elite menos subdesarrollada y tacaña”<sup>123</sup>.*

Frente a esta realidad, la encuesta CERC de diciembre del 2011, mostró que un 67% de los chilenos es partidario de nacionalizar las empresas mineras privadas, apoyo transversal a la tendencia política de los encuestados<sup>124</sup>.

La profundización de estas tensiones durante 2012, auguran un incremento de la protesta social y movilizaciones, en un año marcado por las elecciones municipales.

123 Marco Kremerman, “La casta de las 4 mil familias que tienen secuestrado al país”, *The Clinic*, 2 de noviembre, 2011. <http://www.theclinic.cl/2011/11/02/la-casta-de-las-4-mil-familias-que-tienen-secuestrado-al-pais/>

124 <http://www.cerc.cl/pdf/BarometroPoliticaDiciembre2011.pdf>

# Economía

2

# **Lo estructural irrumpe en la agenda de la política económica**

Hernán Frigolett

En los anales del nuevo siglo, es probable que 2011 sea reconocido como el punto de inflexión en el que se genera un giro importante con respecto al paradigma neoliberal predominante desde 1980, año en el que se refrenda la Constitución, que también sella el rol del Estado definiéndolo como subsidiario.

El escandaloso fraude de La Polar ha remecido a los economistas, en especial a los financieros que han visto fracasar rotundamente las bondades regulatorias que se le conceden a un mercado cuando es competitivo (la realidad está distante de la teoría económica, tanto como el vacío en la atmósfera terrestre), destruyendo de paso ese imaginario que se instaló en Chile luego de la crisis de 2008, en el que el sistema financiero parecía salir airoso. Sin embargo, el deterioro sistémico fue develado con dramatismo por el caso La Polar, en el que toda la institucionalidad financiera demostró su debilidad.

Las exorbitantes ganancias de la banca, de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y de las de seguros de salud (ISAPRES) son otra de las aristas que están en la base del malestar social, que se manifestó en las protestas y paros estudiantiles, porque la educación aparece al centro del abuso financiero. Los intereses aplicados en el Crédito con Aval del Estado para financiar los aranceles en la educación superior, son demasiado elevados para colocaciones que cuentan con plena garantía estatal, y las ISAPRES aparecen como las empresas más rentables del mercado financiero.

El Banco Central ha renovado su metodología de medición del PIB y la forma de computar su crecimiento, actualizando su base de referencia al año 2008. El INE ha hecho lo propio con los indicadores sectoriales que cuantifican el crecimiento de la producción de bienes y servicios de las principales ramas de actividad de la economía, actualizando su base de referencia al año 2009, y mejorando la cobertura de empresas y productos que contempla el índice. El efecto conjunto de las actualizaciones ha resultado en un mayor crecimiento estimado para el año 2010 que sube desde el 5,2% al 6,1%, siendo lo más relevante el menor impacto que causó el terremoto en la cuantificación de la producción de la industria manufacturera.

Sin embargo, el proceso de normalización de la producción se mantiene desde el tercer trimestre de 2010 y termina en el segundo trimestre de 2011, retomando a partir de julio pasado el crecimiento de tendencia en torno al 4,5% anual. El

”

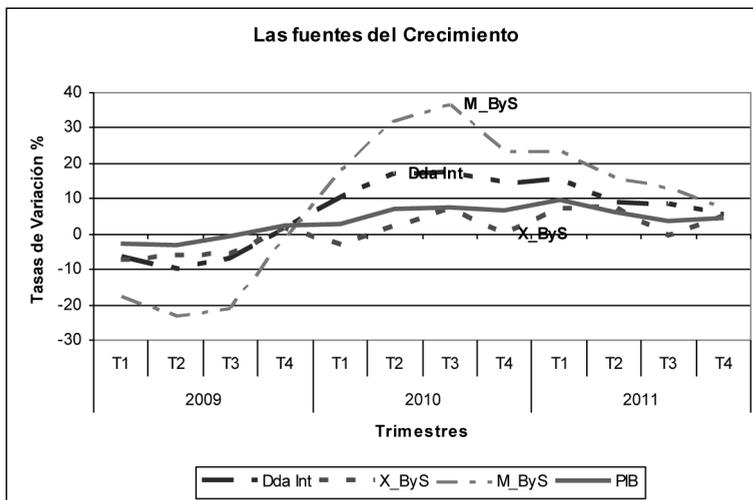
**En Chile sólo las personas naturales son sujetos tributarios, y de acuerdo a este concepto las empresas no están afectas a carga tributaria alguna. Sin embargo, las empresas son usuarios de varios bienes públicos y de servicios de administración que sirven al buen desempeño empresarial y de los mercados, no generando ningún aporte a su financiamiento**

inicio de 2012 ha arrojado dos indicadores muy positivos en la actividad, pero que están afectados por impactos estacionales puntuales asociados a una buena temporada estival, en empleo y en actividad comercial y hotelera, pero sólo a partir de marzo - abril se podrá apreciar el crecimiento más probable para este año, que aún se sitúa en torno al 5%, pero con tendencia al alza.

La inflación sigue siendo explicada básicamente por la política de transmisión plena de las fluctuaciones de precio del petróleo crudo y de los combustibles en el mercado internacional, sin que se aplique ningún tipo de estabilización de precios aunque sea evidente la presión especulativa de corto plazo en dichos precios. El modelo de regulación también es fuente inflacionaria, toda vez que asegura reajustes reales por mecanismos de indexación y ajustes tarifarios regulares prácticamente a toda la gama de servicios de utilidad pública que afectan de manera significativa la canasta de consumo de todos los grupos socioeconómicos.

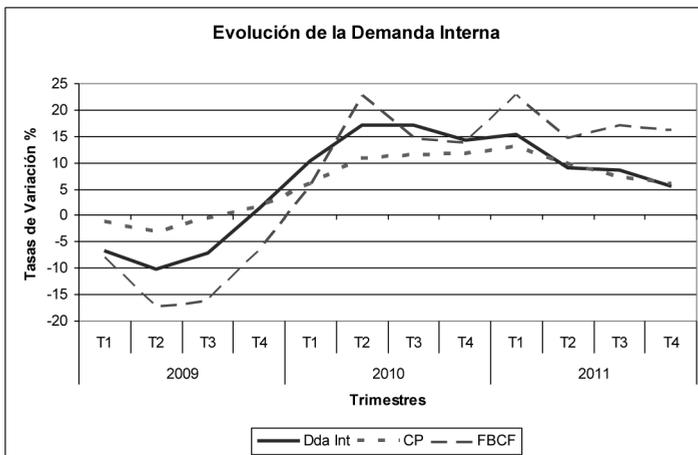
## Crecimiento de 2011: subsidio estadístico del terremoto apoya la visión autocumpliente

La demanda interna ha sido nuevamente el factor determinante del crecimiento de 2011, presionando significativamente a la importación de bienes y en menor grado a la producción local. Esta tendencia ha sido el patrón de los últimos años, en que los servicios concentran el mayor aporte al crecimiento y la producción de bienes mantiene una persistente desaceleración debido a una inversión que ha perdido dinamismo y que impide un mayor crecimiento de las exportaciones.



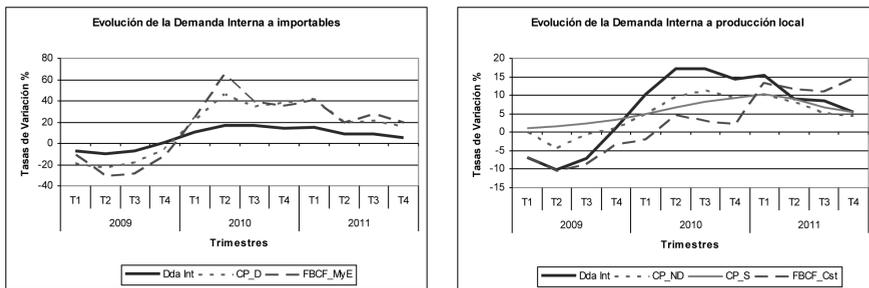
La nueva base de referencia ha actualizado las ponderaciones sectoriales incrementándose las de la minería y de la producción de energía debido al fuerte aumento de sus precios relativos aunque sus volúmenes de producción fueron inferiores o igualaron al promedio de la economía. Otro sector que aparece con un incremento sustantivo en su incidencia sobre el resultado global es el de servicios empresariales que brindan soporte a la minería, la banca y el retail principalmente.

La demanda interna grafica el impacto estadístico del terremoto con mayor agudeza que el PIB trimestral, mostrando una marcada desaceleración a lo largo del año. Las cifras actualizadas indican un consumo privado en franca desaceleración pasando de tasas que superaban el 11% en el segundo y tercer trimestre de 2010 anotando la recuperación de la crisis de 2009, llegando a su **peak** en el primer trimestre de 2011 con un crecimiento de 12,6% que concentró la recuperación del nivel del consumo luego del impacto provocado por el terremoto en marzo de 2010. A lo largo de 2011 la desaceleración ha sido significativa cerrando el año con una expansión de 6% en el cuarto trimestre. La inversión en cambio, muestra una dinámica más sostenida en los últimos 18 meses marcados por la recuperación de la crisis de 2009, y el impulso que ha surgido de la reconstrucción de la infraestructura concesionada, de la pública y de la de instalaciones industriales que se hace presente una vez cerrado el proceso de liquidación de seguros existentes para efectos del terremoto.



Fuente: Banco Central de Chile.  
 Dda Int = Demanda Interna; CP = Consumo Privado; FBCF = Inversión

La demanda interna de mayor impacto en el PIB ha mostrado un crecimiento muy marcado por la recuperación del empleo y de una dinámica más favorable de salarios, desde la perspectiva del consumo de las personas, mientras que la reconstrucción de infraestructura y en menor medida de edificación no habitacional son los elementos que han impulsado la actividad productiva. En el contexto de la demanda interna orientada a oferta importada, la importación de maquinaria y equipo estuvo positivamente afectada por la recuperación de la crisis de 2009, y luego por la reconstrucción de plantas industriales posterior al terremoto.

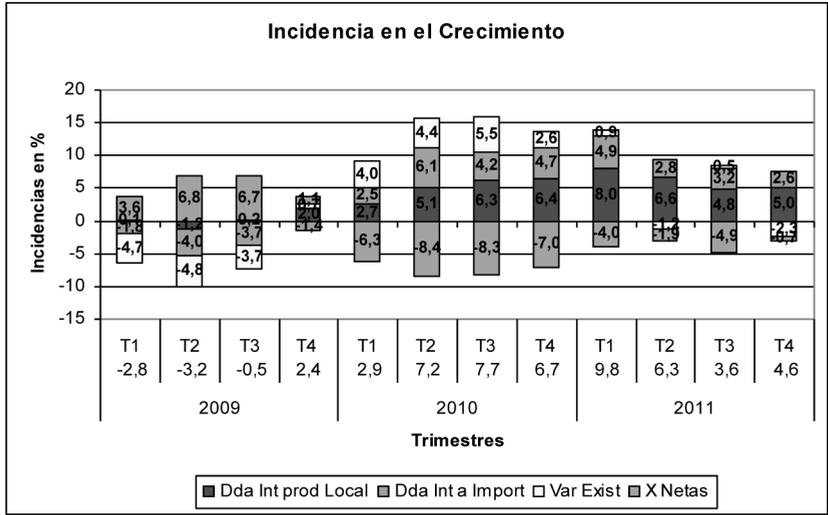


Fuente: Banco Central de Chile.

Dda Int = Demanda Interna; CP\_D = Consumo Privado de Durables; CP\_S = Consumo Privado de Servicios; FBCF\_MyE = Inversión en Maquinaria y Equipo; FBCF\_Cst = Inversión en Construcción

El intercambio comercial fue menos expansivo debido al aumento sostenido de las importaciones cuyo dinamismo superó al de las exportaciones, ya que pese al buen precio del cobre los volúmenes no anotaron una expansión significativa, y otros productos de exportación no surgieron para compensar en el contexto de la oferta global de exportables. El resultado del intercambio se refleja íntegramente en el saldo de la balanza de pagos, que terminó con un déficit bastante elevado, cercano al 1,3% del PIB que contrasta con el superávit registrado en 2010.

En el análisis de las incidencias de la demanda agregada en el crecimiento de la economía, las exportaciones netas (X Netas) no surgen como un aporte neto relevante al crecimiento, especialmente porque los volúmenes exportados han perdido dinamismo con lo cual el volumen de intercambio no es favorable para el país (volumen de exportación - volumen de importación). La demanda interna que se vuelca hacia las importaciones surge como un componente gravitante del crecimiento, aunque sea sólo un componente de corto plazo pero que no es sostenible en el mediano. Gravitante ha sido también la reposición de inventarios luego del terremoto que es un componente efímero de demanda que perdura hasta que se alcanza nuevamente el crecimiento de tendencia, lo cual aconteció en el segundo semestre de 2011.



Fuente: Banco Central de Chile

Los indicadores sectoriales se han mostrado muy dinámicos en el inicio de 2012, ya que en enero el IMACEC fue de 5,5%, y en el mes de febrero este podría situarse sobre el 7%, lo cual ha incitado a un exitismo marcado de los analistas. Sólo a partir de los resultados de marzo y abril se podrá tomar una posición menos especulativa porque la actividad de enero y febrero aún está marcada por los resabios de la crisis de 2009, ya que en esos meses la actividad económica se resintió con fuerza, y luego en el 2010 la recuperación fue muy leve aún dejando aún bajos niveles de actividad y sólo en 2011 se emparejó la situación, por lo tanto las tasas de este año contienen aún un componente de normalización.

Por ello, el pronóstico para el año está en el entorno del 5%, pero con un sesgo al alza, en el que además hay que tener presente que en julio y agosto la minería del cobre tuvo paralizaciones importantes, y por ende es previsible un impulso adicional a los indicadores productivos en esos meses de este año.

### La ejecución de las Finanzas Públicas: contraste del Superávit efectivo al cierre y del Déficit inicialmente previsto

A pesar del terremoto, ya en el 2010 hubo un incremento sustantivo de los ingresos tributarios que redujo de manera abrupta del déficit previsto, y la tendencia prosiguió en el 2011 cuando vuelven a incrementarse vigorosamente los ingresos corrientes del Fisco. El buen precio promedio del cobre es el elemento desencadenante de estos buenos resultados, ya que impacta en la

recaudación del impuesto a la renta y en el impuesto específico a la minería, por un lado, y por otro, que sea el consumo privado el componente que impulsa la demanda interna, porque se transfiere a la recaudación del IVA.

EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO Y ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN TRIBUTARIA DE 2011

Tipo de Impuesto	Ley de Ppto Aprobada	Primer Semestre	Segundo Semestre	Total Año	Desv. c/r Ley de Ppto Aprobada	Estructura
1. Impuestos a la Renta	7.304.510	4.769.382	4.223.678	8.993.060	23,1%	42,6%
2. Impuesto al Valor Agregado	9.888.591	4.683.062	4.853.725	9.536.786	-3,6%	45,2%
3. Impuestos a Productos Específicos	1.868.399	899.515	851.401	1.750.916	-6,3%	8,3%
4. Impuestos a los Actos Jurídicos	234.910	118.008	147.552	265.560	13,0%	1,3%
5. Impuestos al Comercio Exterior	271.346	140.910	160.918	301.828	11,2%	1,4%
6. Otros	166.771	148.756	104.294	253.051	51,7%	1,2%
<b>INGRESOS NETOS POR IMPUESTOS</b>	<b>19.734.528</b>	<b>10.759.633</b>	<b>10.341.568</b>	<b>21.101.202</b>	<b>6,9%</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos

El gasto corriente se mantuvo dentro del marco de lo acotado por la Ley de Presupuesto aprobada, aún cuando debe hacerse notar que el gasto en personal excedió en casi 7% lo previsto en el presupuesto, que se compensó por la disminución de 12% de subsidios y donaciones. El gasto corriente fue 3,4% menor a lo considerado en la elaboración del presupuesto. Así, el resultado operacional refleja el incremento de la recaudación y la contención del gasto corriente, con un saldo de 6,7 billones de pesos que supera en 48% lo previsto en la Ley de Presupuesto.

Al parecer aún no se logra coordinar la plena ejecución de la cartera de proyectos de inversión pública, ya que nuevamente no se ha hecho uso de los recursos reservados para este fin en el marco presupuestario de 2011. La reconstrucción ha seguido más lenta de lo previsto pese a los esfuerzos que se declaran pero las viviendas nuevas no se materializan, quedando nuevamente un monto importante de bonos de subsidio para vivienda sin poder ser aplicados por parte de los damnificados que permanecerán un tercer invierno en campamentos de emergencia. Pese a una ejecución de casi 50% del presupuesto del año en el cuarto trimestre, el cierre muestra una ejecución de sólo 88% de la inversión, con lo cual la mayor parte del impacto se notará en el primer trimestre de 2012.

El resultado final de las finanzas públicas es el retorno del superávit efectivo que ha alcanzado a los 1,8 billones de pesos, es decir 3.600 millones de dólares, cuando se había previsto inicialmente un déficit de 0,75 billones de pesos. La menor ejecución del gasto corriente aseguraba ya un saldo balanceado, y adicionalmente, la menor ejecución del gasto de inversión habría generado un modesto superávit efectivo en torno a 0,4 billones de pesos. La diferencia se explica mayoritariamente por el buen precio del cobre observado como

promedio para el año 2011, frente al considerado para establecer el balance estructural.

RESULTADO OPERACIONAL: DEL DÉFICIT ESPERADO AL SUPERÁVIT EFECTIVO

Operaciones del Gobierno Central Moneda Nacional y Extranjera Millones de pesos	Ley Aprobada	Primer Semestre	Segundo Semestre	Total Año	Desv c/r Ley Aprobada
<b>TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO</b>					
<b>INGRESOS</b>	<b>25.269.863</b>	<b>13.755.761</b>	<b>13.080.248</b>	<b>26.836.008</b>	<b>6,2%</b>
Ingresos tributarios netos	19.734.528	10.759.633	10.341.568	21.101.202	6,9%
Cobre bruto	2.327.000	1.328.936	858.325	2.187.262	-6,0%
Imposiciones previsionales	1.557.372	794.345	829.472	1.623.817	4,3%
Donaciones	190.315	49.700	43.597	93.297	
Rentas de la propiedad	445.499	233.799	290.684	524.483	
Ingresos de operación	522.042	299.378	303.741	603.120	
Otros ingresos	493.109	289.969	412.860	702.829	
<b>GASTOS</b>	<b>20.728.805</b>	<b>9.184.183</b>	<b>10.919.465</b>	<b>20.103.648</b>	<b>-3,0%</b>
Personal	4.636.910	2.400.808	2.546.102	4.946.910	6,7%
Bienes y servicios de consumo y producción	1.991.726	829.538	1.187.254	2.016.792	1,3%
Intereses	466.213	206.902	245.968	452.870	
Subsidios y donaciones	8.626.283	3.281.212	4.320.007	7.601.218	-11,9%
Prestaciones previsionales 1/	5.004.362	2.452.889	2.592.386	5.045.275	0,8%
Otros	3.312	12.835	27.748	40.583	
<b>RESULTADO OPERATIVO BRUTO</b>	<b>4.541.059</b>	<b>4.571.577</b>	<b>2.160.783</b>	<b>6.732.360</b>	<b>48,3%</b>
<b>TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>					
<b>ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS</b>	<b>5.265.979</b>	<b>1.752.017</b>	<b>3.187.247</b>	<b>4.939.263</b>	<b>-6,2%</b>
Venta de activos físicos	27.533	8.833	12.582	21.415	
Inversión	2.957.895	816.057	1.788.445	2.604.501	-11,9%
Transferencias de capital	2.335.616	944.794	1.411.384	2.356.177	0,9%
<b>PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO</b>	<b>(724.920)</b>	<b>2.819.561</b>	<b>(1.026.464)</b>	<b>1.793.097</b>	

Fuente: Dirección de Presupuestos

La tributación de la Gran Minería generó una inyección directa a los ingresos tributarios por 460.000 millones de pesos adicionales a los proyectados en la Ley de Presupuesto, monto cercano a los 1.000 millones de dólares. La recaudación del año por la vía de los pagos provisionales ascendió a los 2.260 millones de dólares, y la reliquidación del impuesto de 1ª Categoría de 2010 generó 460 millones de dólares adicionales. El impuesto específico a la minería ha recaudado pagos provisionales por 660 millones de dólares, y la reliquidación del IEM de 2010 reportó otros 310 millones de dólares adicionales. El impuesto adicional retenido en el año acumuló casi 900 millones de dólares.

La recaudación de las 10 mayores empresas de la minería privada del 2011 totalizó 4.600 millones de dólares, mientras que el aporte de Codelco totalizó 4.400 millones de dólares con un nivel de extracción menor y con costos de operación mayores en yacimientos explotados por varios años.

Los fondos soberanos se han incrementado en conjunto en un monto algo mayor a 1.000 millones de dólares, quedando la mayor parte (60% aproximadamente) integrada al Fondo de Reserva de Pensiones. El Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES) ha recibido recursos netos adicionales cercanos a los 400 millones de dólares. El valor económico de los activos

financieros que constituyen ambos fondos totalizan 17.560 millones de dólares al cierre del ejercicio 2011.

La posición financiera neta del Fisco mejoró en el ejercicio 2011, y se han incrementado notablemente los grados de liquidez, en torno a los 2.500 millones de dólares.

#### EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA

<b>Deuda del Gobierno Central</b> (Millones de pesos)	Saldo al 30 de Dic de 2010	Variación	Saldo al 30 de Dic de 2011
<b>Externa</b>	1.918.209	835.344	<b>2.753.553</b>
<b>Interna</b>	7.616.805	3.149.848	<b>10.766.653</b>
<b>Total</b>	9.535.014	3.985.191	<b>13.520.205</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos

La deuda pública se incrementó en 1 billón de pesos, para quedar en 13,5 billones de pesos al 30 de diciembre de 2011, de los cuales 2,8 billones corresponden a deuda externa y 10,7 billones a la deuda interna. En el período el incremento neto de la deuda externa fue de 0,8 billones que se materializó por la vía de colocación neta de bonos en el exterior por el equivalente de 0,6 billones de pesos. Este fue un cambio sustantivo con respecto a lo contemplado en la ley de presupuesto que suponía mantener sin variación la deuda externa. La deuda interna se desarrolló de acuerdo a lo contemplado por la ley, y se materializó una colocación de bonos en el mercado local por 3 billones de pesos. Así, la deuda pública se incrementó en un monto cercano a los 4.600 millones de dólares en el año 2011, totalizando casi 26.000 millones de dólares al cierre de diciembre.

## El mercado laboral: capitalización comunicacional del impacto del terremoto, y un 2011 más dinámico de lo previsto

El mercado laboral recuperó dinamismo en el último trimestre del año, porque la creación de empleos venía con tendencia marcada a la baja luego del engañoso peak que mostrara el empleo en el primer trimestre del año derivado de la plena normalización de las actividades productivas luego del terremoto de 2010.

Las estadísticas al inicio del año mostraban una creación de empleo que incorporaba más de 450.000 ocupados al mercado laboral, cifra que no es congruente con una economía que creció 5,2% según la medición base 2003

(que sube a 6,1% en la base 2008) y por ende no podía explicar un crecimiento que fuera mucho más allá de los 200.000 ocupados. El efecto del terremoto fue devastador en la zona del epicentro, y el registro estadístico mostraba una destrucción de 300.000 empleos en el mes de marzo. En la medida que se avanzó en el año 2010, y las condiciones se fueron normalizando para las empresas, el empleo fue recuperando los puestos de trabajo como lo fue reflejando la estadística laboral nacional y regional. Así, en el primer trimestre del año, las cifras de creación de empleo presentaban tanto la recuperación de empleos destruidos, como la ampliación de la ocupación debida al crecimiento económico del año 2010.

#### DINÁMICA DE CREACIÓN DE EMPLEOS

Incremento en los Ocupados Totales (miles de personas)			
Trimestre	Mes	12 meses	Acumulado (respecto a Trim Nov_ Enero)
Dic - Feb	2,21	405,09	2,21
Ene - Mar	8,40	486,93	10,61
Feb - Abr	29,93	474,47	40,54
Mar - May	1,66	472,28	42,20
Abr - Jun	38,79	452,16	80,99
May -Jul	-37,39	355,13	43,60
Jun - Ago	25,16	343,17	68,76
Jul - Sep	18,11	276,49	86,88
Ago - Oct	7,03	254,98	93,91
Sep - Nov	9,56	194,11	103,47
Oct_Dic	59,01	210,51	162,48
Nov_Ene	25,06	187,54	187,54

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas

En el transcurso de 2011, la economía se fue desacelerando en la medida que desaparecía el componente de recuperación y normalización de la producción. El mercado laboral comenzaba a reflejar claramente la desaceleración, especialmente durante el período de invierno en que la estacionalidad es adversa, y luego la primavera no generó un quiebre estacional muy fuerte ya que al mes de octubre el empleo creado superaba levemente los 100.000 ocupados. Luego, hubo un fuerte repunte en el último trimestre del año en el que se crearon más de 90.000 empleos. El efecto estacional de cierre del año, marcado por la actividad agrícola, fue muy intenso comparado con lo que se observó el año 2010.

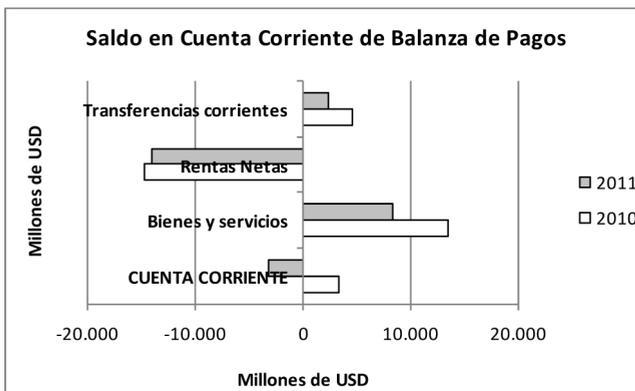
Los meses iniciales del 2012 han sido positivos en el mercado laboral, con una persistencia positiva de la estacionalidad estival, que ya no sólo se ha manifestado en actividades agrícolas, sino que además en el comercio y las actividades de hotelería y restaurantes derivadas de un turismo interno que fue muy dinámico en esta temporada. Sin embargo, la construcción se ha estancado y no prosigue con su curva ascendente de empleos creados. En

términos globales, el empleo creado en los últimos 12 meses ha llegado a un incremento de 234.000 personas ocupadas.

Al igual que en la actividad productiva, los meses de marzo y abril marcarán con más nitidez el potencial del año. Persiste la normalización del empleo en términos de calidad, ya que la mayor parte de los empleos creados son de asalariados con contrato, aunque aún las remuneraciones medias son bajas. Nuevamente la impronta oficialista de lectura de las cifras es manifiestamente exitista cuando se tilda la situación de pleno empleo, y lo estructural surge inevitablemente. Este mayor dinamismo del empleo, una vez que se despeje el efecto estacional, debiera incidir en las remuneraciones medias, y seguramente las tasas de participación, que en Chile son relativamente bajas, comenzarán a mostrar la movilidad del mercado, provocando incrementos de la fuerza de trabajo que pueden superar a los de la ocupación.

### El escenario monetario y financiero internacional y su impacto en los mercados locales: caída del ahorro y de los Fondos de Pensiones.

El déficit de la balanza de pagos fue de 3.200 millones de dólares en el 2011 que contrasta fuertemente el superávit de 3.300 millones del 2010. Aún cuando el precio anual del cobre fue superior al del año anterior, el valor de las exportaciones no se incrementó lo suficiente para contrarrestar el aumento de las importaciones, que superaron a los 70.000 millones de dólares. Otro componente que registra un cambio importante es el de las transferencias, que como era de esperar mostraría menores recursos recibidos dado que en 2010 se recibió ayuda internacional debido al terremoto.



Fuente: Banco Central de Chile

Los agregados macroeconómicos muestran algunos cambios bastante clarificadores para entender tal vuelco en el resultado de las cuentas externas. En líneas generales, se aprecia un incremento del consumo y una baja del ahorro nacional, mientras la inversión tuvo un dinamismo sostenido que obligó a buscar financiamiento externo.

## AGREGADOS MACROECONÓMICOS COMO % DEL PIB

Ítem	2008	2009	2010	2011
<b>PIB a precios de mercado</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Producto nacional bruto	92,8	93,6	93,2	94,4
<b>Ingreso nacional bruto disponible</b>	<b>94,4</b>	<b>94,5</b>	<b>95,3</b>	<b>95,4</b>
Consumo total	72,1	72,2	70,3	72,0
<b>Ahorro nacional bruto</b>	<b>22,4</b>	<b>22,2</b>	<b>25,0</b>	<b>23,4</b>
Formación bruta de capital	26,0	20,2	23,5	24,6
Formación bruta de capital fijo	24,7	21,7	21,5	23,2
<b>Ahorro externo</b>	<b>3,6</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>1,3</b>

Fuente: Banco Central de Chile

La incertidumbre de los mercados internacionales es un fenómeno esencialmente financiero que causa impactos sustantivos en los fondos de pensiones con daños patrimoniales que generan cambios en la confianza de los consumidores. Tanto en la crisis de 2008, como en el tercer trimestre de 2011, los desplomes de los centros bursátiles afectaron el patrimonio previsional de los trabajadores, situación que no se ve reflejada en las cuentas de flujo de la economía nacional.

## Activos y Pasivos de los Hogares

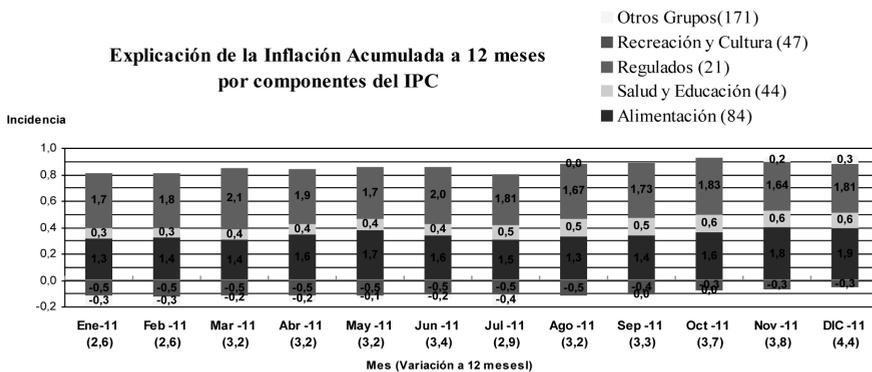
Balances financieros	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
	Trim IV	Trim IV	Trim IV	Trim IV	Trim IV	Trim IV	Trim I	Trim II	Trim III
<b>Activos financieros netos</b>	<b>71.070</b>	<b>80.900</b>	<b>90.124</b>	<b>82.051</b>	<b>95.065</b>	<b>109.058</b>	<b>111.288</b>	<b>112.560</b>	<b>109.249</b>
<b>Activos</b>	<b>89.839</b>	<b>103.550</b>	<b>117.724</b>	<b>114.669</b>	<b>129.361</b>	<b>146.652</b>	<b>150.011</b>	<b>152.680</b>	<b>150.304</b>
Efectivo y depósitos	11.328	13.079	14.317	16.646	15.849	16.681	17.304	17.983	19.335
Títulos	1.276	1.343	1.257	1.013	916	1.286	1.461	1.166	1.370
Acciones y otras participaciones	27.942	29.978	33.202	33.898	35.855	39.714	40.228	41.293	40.642
<b>Fondos de pensiones y seguros</b>	<b>49.018</b>	<b>58.819</b>	<b>68.588</b>	<b>62.690</b>	<b>76.267</b>	<b>87.691</b>	<b>89.938</b>	<b>91.319</b>	<b>88.064</b>
Otras cuentas (4)	276	331	361	423	474	1.280	1.080	920	892
<b>Pasivos</b>	<b>18.769</b>	<b>22.650</b>	<b>27.600</b>	<b>32.618</b>	<b>34.296</b>	<b>37.594</b>	<b>38.723</b>	<b>40.120</b>	<b>41.055</b>
Préstamos	17.363	20.865	25.314	30.142	31.996	35.213	36.243	37.570	38.608
Otras cuentas	1.405	1.785	2.286	2.476	2.300	2.381	2.480	2.550	2.448

Fuente: Banco Central de Chile

En la crisis de 2008 que se inició con una estrepitosa caída de los mercados bursátiles mundiales consigna una fuerte reducción de los activos financieros netos de los hogares, situación en la que confluyen la caída de los fondos de pensiones, por un lado, y por otro el aumento del endeudamiento de los hogares. Luego, en 2011, nuevamente los mercados bursátiles mundiales se ven afectados por la situación en la Euro Zona, y los Fondos de Pensiones nuevamente quedan afectados por la incertidumbre y se confirman retrocesos importantes que explican el deterioro del patrimonio financiero de los hogares, porque la deuda evoluciona de manera moderada.

## La evaluación ciudadana: se inicia el predominio de lo estructural por sobre lo coyuntural

Tal vez el panorama inflacionario sea un elemento clarificador al momento de entender el descontento social que causa perplejidad para el Ejecutivo, que observa buenos resultados en el contexto de resultados económicos y de incremento del empleo. En el caso de Aysén, el costo de la vida irrumpe como el elemento en el eje del conflicto que se presenta como más agudo que en el promedio del país producto de la condición de aislamiento de la región.



Fuente: elaboración propia con datos del INE.

La inflación del año se explica por un conjunto muy acotado de productos alimenticios, y por la canasta de servicios regulados por el Gobierno. La presión ejercida por el sector regulado se mantiene constante a lo largo de 2011, y representa prácticamente el 40% de la inflación global acumulada. Al agregar la inflación que afecta a los alimentos, prácticamente el 80% de la inflación queda explicada, como también la sensación de disconformidad de la ciudadanía que obtiene sus ingresos del mercado laboral.

Incluso, en el caso de los alimentos, las variaciones de precio se han centrado en alimentos muy sensibles en la canasta de consumo. Tres productos alimenticios de consumo muy masivo explican un tercio de la inflación en el grupo de alimentos, que agregada a la originada en productos regulados explican casi 60% de la inflación del año 2011, con lo cual sólo 30 productos son los que castigan el presupuesto familiar.

## PRODUCTOS DE MAYOR INCIDENCIA EN LA INFLACIÓN ANUAL DE 2011

PRODUCTOS	INCIDENCIA (Puntos Porcentuales)
PAN	0,17
CARNE DE VACUNO	0,21
PAPAS	0,18
<b>TOTAL ALIMENTOS</b>	<b>1,94</b>
AGUA POTABLE	0,14
ELECTRICIDAD	0,06
GAS POR RED	0,08
GAS LICUADO	0,20
GASOLINA	0,61
SERVICIO DE TRANSPORTE EN MICROBUS	0,10
SERVICIO DE TRANSPORTE EN BUS INTERURBANO	0,11
SERVICIO DE TRANSPORTE MULTIMODAL	0,29
<b>TOTAL PRODUCTOS REGULADOS</b>	<b>1,81</b>

Fuente: INE

En el ámbito laboral los desequilibrios no sólo se refieren al nivel o la tasa de desempleo, sino que además se produce insatisfacción con las remuneraciones medias que se perciben como bajas en el contexto del empleo asalariado.

El discurso empresarial de contención de las compensaciones para preservar el empleo, y por esta vía incrementar los ingresos de los hogares, ya no se sostiene tal como acontece con lo que se estipula en el convenio de cierre del conflicto de Aysén, cuando se genera una situación que reduce los precios de toda la canasta de consumo en la región, lo cual veladamente constituye un incremento de las remuneraciones reales a costo fiscal por la vía administrativa. Esta es la vía por la cual parece enfrentarse el problema salarial del sector público con propuestas realizadas silenciosamente con fórmulas tales como la de aplicar honorarios y contratas con compensaciones más elevadas, y más aún las propuestas de retiro que están en boga realizan una mezcla entre pago de indemnización complementado con un cambio contractual con pago a contrata con mayor renta y aporte a los fondos previsionales.

Nuevamente, el esquema no es una solución estructural a la imposibilidad de retiro de la administración pública, y seguramente generará un foco futuro de resistencia y de movilización de los trabajadores.

El debate se ha centrado siempre en las rigideces de la ley laboral en términos de costos de despido debido a la indemnización existente, cuando en la práctica siempre es una negociación con alto costo para el trabajador. En el otro extremo, se encuentra la utilización de las retenciones previsionales para financiar el capital de trabajo de la empresa, y no se pone el énfasis en la expropiación de renta que genera además un perjuicio patrimonial al fondo de

retiro del trabajador, práctica que perdura en el tiempo y la deuda previsional impaga se incrementa sostenidamente.

El sistema de seguro de desempleo también ha sido parte de una política laboral que no atiende a los trabajadores asalariados en forma integral porque el Estado se autoexcluye del sistema que ideó para brindar protección social anticíclica, y sus formas contractuales están completamente al margen de lo que pregona como estándar para el sector privado. Hoy no se puede decir que en contrapartida ofrece inamovilidad, porque las contrataciones y los honorarios son las formas contractuales predominantes en toda la institucionalidad fiscal.

## **Distribución del Ingreso, Reforma Tributaria y Riqueza: Las propuestas que se vislumbran y su aporte para disminuir la inequidad estructural**

Los problemas de la distribución del ingreso se vinculan con la problemática estructural que se manifiesta con los indicadores que caracterizan las desigualdades relativas, como el coeficiente de Gini, que en el caso de Chile se mantiene estable en torno a 0,52 que es un resultado del fondo de la tabla en el ranking de los países miembros de la OCDE.

Otro indicador que refleja el problema de la distribución es la relación entre el ingreso per cápita del quintil más rico que es casi 19 veces mayor que el del quintil más pobre, que la política pública lo reduce a 15 veces cuando se consideran las transferencias monetarias que reciben los más pobres a través de los diversos programas fiscales. Esta situación se ha mantenido relativamente estable durante los últimos 20 años, dado que el problema subyace en el mercado laboral producto de las bajas compensaciones que reciben las personas empleadas como asalariados o por cuenta propia.

Las movilizaciones han puesto en perspectiva la mala calidad de los servicios públicos más sensibles para las personas, como la educación y la salud públicas. Los grados de satisfacción son muy bajos, y ello no se debe a gestión únicamente, sino más bien a servicios de bajo costo medio y por ende de mala calidad. Los escándalos financieros, y las tarifas elevadas de la mayoría de los servicios afectos a la regulación estatal, también reflejan problemas agudos de calidad de los servicios encargados con dotaciones insuficientes y restringido acceso a mayor capital humano porque son malos pagadores.

La reforma tributaria tiene como punto de partida un diagnóstico progresista que pretende atender en un plazo acotado de tiempo el mejoramiento sustantivo de la calidad de los servicios públicos en toda la línea, a lo que se agrega también las falencias del modelo previsional y sus implicancias futuras. La conclusión es simple: la carga tributaria actual es insuficiente, y el alto precio del cobre induce a un error estratégico de apreciación de una situación de holgura en las finanzas públicas. Una parte creciente del gasto corriente se financia con rentas extraordinarias que se originan en el ciclo extraordinario de precio internacional del cobre, lo cual sin duda provocará

agudos problemas estructurales cuando se retorne a precios convergentes con los de mediano plazo.

La discusión de la Comisión de la Oposición coordinada por el Senador Lagos Weber ha relevado el debate vinculado a la insuficiencia de los aportes de los sectores más acomodados a las arcas fiscales. Se requiere un aumento neto de la carga tributaria equivalente a 4% del PIB, es decir 10.000 millones de dólares adicionales por año, a una carga en torno al 22-23% en un lapso de 6 a 8 años. El pago del impuesto a la renta es en extremo desigual, y se vulnera la equidad vertical entre los trabajadores y los empresarios que utilizan normas de la ley para diferir buena parte de sus obligaciones tributarias, y en otros casos acceden a exenciones vinculadas a ganancias de capital en operaciones financieras e inmobiliarias.

Un primer paso es reconstituir una estructura tributaria que se apegue a criterios más severos de equidad horizontal, y un segundo paso orientado a la aplicación de la modalidad de aportes progresivamente mayores según el mayor de nivel de rentas obtenidas por los contribuyentes. Lo que se busca es incrementar de manera efectiva la carga de las rentas más elevadas, y disminuir la carga tributaria del impuesto a la renta de las familias de ingresos medios por la vía de incrementar el tramo exento desde los 550.000 pesos mensuales vigentes, hasta los 800.000 pesos mensuales.

El problema de los impuestos directos no sólo se refiere a la existencia de exenciones que se llevan al extremo y pasan entonces a constituirse en prácticas de elusión, sino que además las definiciones de renta no están a la altura de los desarrollos de mercados de capitales, o de los problemas de asimetrías de información existentes en los mercados inmobiliarios que son fuente de plusvalías extraordinarias y que no se consideran renta en el contexto tributario. Así, varios aspectos del acontecer económico no se consideran adecuadamente al momento de definir la base de aplicación de los impuestos a la renta.

Finalmente, en el plano más filosófico, en Chile sólo las personas naturales son sujetos tributarios, y de acuerdo a este concepto las empresas no están afectas a carga tributaria alguna. Sin embargo, las empresas son usuarios de varios bienes públicos y de servicios de administración que sirven al buen desempeño empresarial y de los mercados, no generando ningún aporte a su financiamiento. La defensa nacional, los tribunales de justicia, y la institucionalidad de regulación de mercados y de libre competencia, por mencionar algunos de los servicios que demandan las empresas y a los cuales no concurren con financiamiento.

Parte de la carga tributaria que recae sobre las personas se asigna luego a la producción de bienes públicos que mejoran las condiciones de producción de las empresas, pero que distraen recursos aplicables a la mejora del bienestar de los ciudadanos. Una parte importante del debate se ha centrado en este punto que es completamente ajeno a las prácticas de la OCDE, en las que

las empresas están afectas a una carga tributaria propia independiente de la carga tributaria que recae sobre los dueños.

Para las familias de menores ingresos, el beneficio no proviene de la revisión de la ley de la renta, sino que debe asociarse a un incremento de su ingreso disponible por la vía de abaratar la adquisición de alimentos, es decir una rebaja sustantiva del IVA del 19 al 10% para los alimentos no preparados. Se alegará que los sectores de mayores ingresos también se benefician, y en términos absolutos se deja de recaudar recursos, pero se nivela la cancha aplicando la misma tasa de 10% a la educación escolar particular, que hoy goza de una exención total, y a otros bienes que consumen los más ricos como el transporte aéreo nacional y las pólizas de seguros de vida que quedarán afectos a la tasa general de 19%.

En el caso del impuesto específico a los combustibles, se propone una nueva estructura del impuesto que amplía la base de recaudación y ajusta las tasas actuales, pero introduce nuevos gravámenes. Todos los usuarios de hidrocarburos y de carbón deberán pagar un impuesto específico por unidad consumida, lo cual permite ajustar el impuesto al diesel a 1 UTM por metro cúbico, y a las gasolinas aplicarles un impuesto base similar, que se ajusta por congestión urbana hasta llegar a las 2 UTM, y luego se aplica un impuesto por compensación de emisiones per cápita en exceso frente a medios colectivos de transporte, quedando el impuesto específico que pagarían los vehículos privados en 3 UTM por metro cúbico<sup>1</sup>.

Luego, las consideraciones de uso eficiente de la energía buscan que se grave en específico el mayor consumo por pasajero kilómetro atribuido al uso de vehículos de gran cilindrada que consumen notablemente más combustible para lograr el mismo fin. Los vehículos con cilindrada entre 2.200cc y 3.000cc pagarían 2 UTM anuales, y los de cilindrada mayor a 3.000cc pagarían 4 UTM anuales.

El sistema que se propone grava a todos los usos contaminantes y al uso menos eficiente de la energía, con un mejor resultado de recaudación cercano a los 3.000 millones de dólares. Estos recursos adicionales permiten además establecer un modelo de estabilización que fije los precios por un período de seis meses, con el consiguiente beneficio de lograr en términos efectivos la moderación de la volatilidad de los precios de referencia internacional que incide en la inflación mensual que afecta a todos los consumidores, de manera directa e indirecta cada vez que oscilan los precios de los combustibles. Este último alcance es de gran interés por cuanto la estabilización la financian los propios usuarios de los productos afectos al modelo de estabilización.

1 El impuesto por litro quedaría fijado en 3 UTM por metro cúbico, pero se les realizaría una devolución anual de 1 UTM por metro cúbico a taxis básicos y colectivos en función de una estimación del consumo promedio del año.



# Política Social

3

# **La política social en la encrucijada. ¿Hacia dónde van las reformas?**

Eugenio Rivera Urrutia

## Introducción.

El último informe de la OCDE ha ratificado lo que una numerosa bibliografía venía sosteniendo desde hace un tiempo: la alta influencia del fundamentalismo de mercado junto con el estilo que ha asumido el crecimiento de la economía mundial ha provocado un aumento de la desigualdad en los países desarrollados. La OCDE sintetiza la situación de la siguiente manera:

*“El informe de la OCDE del 2008 ‘Creciendo desigualmente’ mostró que la brecha entre ricos y pobres había venido creciendo en la mayoría de los países de la OCDE. Tres años después la desigualdad ha devenido en una preocupación universal, entre los formuladores de política y las sociedades en su conjunto. Hoy en las economías avanzadas, el ingreso promedio del 10% más rico es casi 9 veces el ingreso del 10% más pobre. En algunos países como Israel y los Estados Unidos, la desigualdad ha crecido aún más. Pero aún en los países tradicionalmente más igualitarios – como Alemania, Dinamarca y Suecia – la brecha de ingreso entre ricos y pobres se está expandiendo – desde 5 a 1 en los 80s a 6 a 1 en la actualidad. Sólo unos pocos países han podido escapar a esta tendencia: la desigualdad del ingreso ha caído recientemente en Chile y México, pero los más ricos de estos dos países tienen aún ingresos más de 25 veces los de los más pobres” (OECD, 2011)*

Enfrentamos en consecuencia desafíos de alcance universal. El deterioro general en materia de desigualdad permite valorar aún más los resultados alcanzados en países como Chile y México, pero queda inmediatamente en evidencia que las mejoras no han incidido en un mejoramiento sustancial, por el contrario las diferencias siguen siendo abismales. Crece además la percepción de que la comparación entre los quintiles más ricos y más pobres de la población no da cuenta adecuada de las graves diferencias que caracterizan a nuestros países. En efecto, Solimano y Torche al ordenar la distribución según grupos de 10% y 5% se observa que “la desigualdad de ingresos en Chile se debe principalmente a una concentración en la parte alta de la distribución (10% y 5% más ricos respectivamente) más que a una pobreza muy acentuada en la base de la distribución de los ingresos. Además, la distribución es relativamente uniforme (baja disparidad de ingresos) desde los deciles 1 a 9” (Solimano, 2010)

En este contexto, y como efecto de un generalizado malestar social que encontró particular expresión en las

”

**Las tensiones ideológicas conceptuales, así como las iniciativas sociales del gobierno exigen reconsiderar la política social de la derecha, que parece querer encontrar una fórmula que se aleja de la focalización y que busca compatibilizar la ampliación de los objetivos y beneficiarios de la política social con su privatización y apertura de negocios para los privados.**

movilizaciones contra Hidroaysén, contra el sistema educacional y contra la profunda desigualdad entre Santiago y las regiones no resulta extraño que la política social siga siendo el eje principal del Gobierno de Piñera. Fue así como en octubre 2011 se envió un proyecto sobre ingreso ético; en diciembre del mismo año se presentó otro que busca transformar sustancialmente el sistema de ISAPRES; y en marzo del presente año se ha anunciado la iniciativa que busca recortar jornada de trabajo de empleadas domésticas de 72 a 45 horas en un período de 3 años. A ello se suman fuertes declaraciones de varios ministros en contra de los abusos empresariales e iniciativas a favor de los consumidores, como es la entrada en vigencia del SERNAC financiero en el mismo mes de marzo.

La decidida acción de los ciudadanos de Aysén y el anuncio de diferentes organizaciones estudiantiles que persistirán en la lucha por un nuevo sistema educacional permite observar que el cuestionamiento de la desigualdad en el acceso a la educación y a la salud; de la desigualdad regional en la distribución de los beneficios y costos ambientales de los grandes proyectos no parece posible de ser superado con iniciativas menores que no permiten abordar los problemas estructurales que se han venido evidenciando.

Pese a que las políticas gubernamentales no "dan el ancho", el énfasis "social" del gobierno han generado polémicas en la derecha. Se perciben fuertes diferencias. Frente a una política sistemática del empresariado, de la derecha más vinculada a la dictadura de Pinochet, de los centros de pensamiento como Libertad y Desarrollo y del duopolio existente en la prensa escrita, la nueva derecha dice querer romper con el paradigma de la teoría del chorro y del "Estado mínimo" y se pronuncia contra el "mito", que la agenda social es patrimonio de un sector (Ignacio Briones, en Qué Pasa, 9.3.2012).

Estas tensiones ideológicas conceptuales, así como las iniciativas sociales del gobierno exigen reconsiderar la política social de la derecha, que parece querer encontrar una fórmula que se aleja de la focalización y que busca compatibilizar la ampliación de los objetivos y beneficiarios de la política social con su privatización y apertura de negocios para los privados. Es así como en la siguiente sección se analiza el modelo social chileno y las proposiciones de reorientación que se perciben en el debate público y los planteamientos de las autoridades gubernamentales, por una parte, y de la oposición social por otra. En la tercera sección se analiza el debate en torno a la reforma del sistema privado de salud. En la cuarta sección se analizan brevemente los otros temas que han llenado la agenda social. Finaliza el trabajo con algunas conclusiones.

## El modelo social chileno.

La política social de la dictadura de Pinochet estuvo estructurada en torno al objetivo de privatizar la salud, la educación y la previsión y asociado a ello la exclusión creciente del Estado tanto de su papel rector como (y era el objetivo de largo plazo) de proveedor de los servicios. Inspirada en el impuesto negativo de Friedman, Pinochet reservó al Estado un papel crucial en la atención de los grupos más pobres, los cuales eran concebidos como personas incapaces de

cuidar por sí mismos. El rol acotado del Estado estaba estrictamente orientado por la focalización de los recursos utilizados en los más pobres. Se rompió así con la política universalista que había orientado al Estado de Bienestar europeo, más allá de las distintas modalidades que asumió en los distintos países y, que de manera precaria se había impulsado en Chile. La decisión de excluir al Estado de la prestación de servicios sociales y su sustitución por una nueva "industria" se tradujo en el deterioro generalizado de los servicios públicos.

Fue así como al asumir el gobierno, el Presidente Patricio Aylwin se encontró con escuelas y hospitales en condiciones desastrosas. La reforma tributaria de 1990, concordada con Renovación Nacional, estuvo orientada a comenzar la recuperación del sistema público. Esta política se tradujo en un fuerte incremento de la inversión pública en salud y educación, un incremento de las remuneraciones de trabajadores y profesionales vinculados a ambos sectores. No obstante, las definiciones de la Concertación respecto de la focalización fueron al menos ambiguas. En algunos campos, se continuó de manera estricta con las orientaciones anteriores. Un ejemplo paradigmático fue la mantención, en niveles muy bajos de las ayudas monetarias a las familias. Otro ejemplo fue la autorización del copago en el sistema escolar público y subvencionado que fortaleció definitivamente el hecho que el poder de pago determinaba la calidad de la educación a la que los diferentes sectores podían acceder.

Por otra parte, y ya bajo el gobierno del Presidente Eduardo Frei, la decisión positiva de crear las condiciones para asegurar la jornada escolar completa, se tradujo en una política, que facilitó a los prestadores privados los recursos para mejorar su infraestructura sin que este subsidio estuviera condicionado al cumplimiento de normas básicas que guían la educación pública (en sentido amplio) como es la no existencia de fines de lucro y la prohibición de efectuar procesos de selección. Se retomaba, en ese sentido, la política de la dictadura de facilitar el desarrollo de negocios privados en torno a la prestación de los servicios sociales fundamentales.

Conviene detenerse en este momento para sistematizar con la ayuda del gráfico, las características fundamentales del modelo social chileno para luego, sobre esa base, conceptualizar la naturaleza de las políticas de los últimos 12 años, en particular las iniciativas en marcha de la administración Piñera y el impacto que tienen sobre el modelo básico que intentamos esquematizar. El gráfico deja en evidencia la naturaleza fragmentada del sistema de protección social. Enfrentamos en primer lugar el mundo separado de los pobres, beneficiarios de una política social para pobres tanto porque en su concepción fundamental está focalizada en ese segmento de la población como porque, al estar orientada por el principio de selección adversa, mantiene las prestaciones a niveles mínimos para evitar las filtraciones. En este mundo la gratuidad es un elemento constitutivo del sistema e incluso involucra transferencias monetarias relativamente importantes para sus beneficiarios. Es posible acceder a salud, educación gratuita y a una pensión solidaria.

En su versión inicial, el título habilitante para acceder a estas prestaciones no son los derechos sino algo similar a los principios de caridad y derivan de la preocupación por evitar explosiones sociales. Implícito en el modelo está

la idea de que este mundo es transitorio y que al graduarse de “no pobre” se supera definitivamente la pobreza y se accede al mundo normalizado de las oportunidades.

CUADRO 1

El modelo social chileno	
<p><b>La política social para pobres</b></p> <p>Preocupación por el incapaz y/o desafortunado</p> <p>Prestación focalizada de servicios sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Salud gratuita</li> <li>• Educación gratuita</li> <li>• Transferencias monetarias               <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidio y asignación Familiar</li> <li>• Pensión asistencial</li> <li>• Subsidios agua y otros servicios</li> </ul> </li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Pobre política social que no habilita para ser no pobre</p>	<p><b>Mercantilización de la política social</b></p> <p>La libertad de los no pobres: La capacidad de pago determina acceso y calidad de servicios</p> <p>¿Protección social privada?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• AFP</li> <li>• Vouchers para educación</li> <li>• Mercantilización de la salud</li> <li>• Dificultades para acceder a puestos calificados</li> </ul> <p>Las “imperfecciones” del mercado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mala regulación y problemas de competencia</li> <li>• El consumidor desprotegido</li> <li>• La descalificación de trabajo</li> </ul> <p style="text-align: center;">↓</p> <p>Vulnerabilidad: 80% población con riesgo de volver a la pobreza</p>

Fuente: Elaboración propia

En el mundo de las oportunidades, la gratuidad desaparece y los servicios sociales operan como un mercado más. Salir del mundo de la pobreza es acceder al mundo de la “libertad de elegir”, el colegio, el médico, la ISAPRE, la clínica y la AFP de su preferencia. Como contrapartida, el no pobre pierde “sus derechos” a acceder a muchos beneficios y enfrenta la realidad de que debe financiar personalmente las prestaciones. La oportunidad de acceder a servicios distintos a los de los pobres se hace posible sólo si se dispone de los ingresos necesarios. Aparece el copago en la escuela; los altos costos de los planes de las ISAPRES que para el 90% de la población implica costos difíciles de enfrentar y que, además, no aseguran cobertura financiera suficiente, lo que abre paso a la posibilidad de perderlo todo en caso de una enfermedad catastrófica.

Como los otros mercados, el mercado de la salud, de la educación, de la previsión, están sujetos a numerosas “imperfecciones” que se traducen en una extrema vulnerabilidad: la principal, es que la mayoría de los no pobres corre el riesgo de volver a la pobreza. Es a partir de este modelo fundamental que es posible conceptualizar los debates en torno al sistema.

Sin duda el Plan Auge en salud representa un esfuerzo sustancial por entregar una nueva orientación a la política social. La declaración fundamental era que

la salud era un derecho que se garantizaba para todos los residentes, dentro de las capacidades del país, para lo cual se establecían garantías explícitas de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera y se generaban los instrumentos para el efectivo ejercicio de éstas, dotando a los usuarios de las facultades y mecanismos para hacerlas exigibles (Gobierno de Chile, 2002). Sin embargo,

*“Para resguardar el derecho a la salud, no basta con su declaración, sino que se hace necesario establecer garantías explícitas de acceso, oportunidad, calidad y protección financiera y generar los instrumentos para el efectivo ejercicio de éstas, dotando a los usuarios de las facultades y mecanismos para hacerlas exigibles.” (Ibid)*

Al mismo tiempo, la iniciativa introdujo un giro desde la preocupación por la extrema pobreza hacia el objetivo más ambicioso de reducir las desigualdades evitables e injustas, por la vía de otorgar mayores niveles de protección social y acceso universal a la atención de salud, distanciándose explícitamente de las visiones predominantes a favor de la focalización. Introducía además, el principio de solidaridad, entendido como el esfuerzo intencionado que hace la sociedad chilena para que los más vulnerables tuvieran iguales garantías que los más favorecidos lo que implica que los sanos solidarizan con los enfermos, los hombres con las mujeres, los jóvenes con las personas de edad avanzada y los ricos con los pobres.

De esta forma, la iniciativa ponía en cuestión los principios básicos de la salud privada que obligaba a cada individuo asumir individualmente los riesgos de salud. Más aún obligaba a mujeres en edad fértil asumir personalmente los costos de la maternidad, responsabilidad social básica. Instrumento clave para operacionalizar esta perspectiva era la creación del Fondo de Compensación Solidaria (FCS) destinado a “redistribuir los costos del Auge entre los miembros de los sistemas públicos y privados... financiado a través de un monto fijo por los miembros de ambos subsistemas sistemas (y tomado del 7% de las contribuciones obligatorias de los trabajadores dependientes). El FCS tenía como objetivo terminar con las diferencias de precio relativas al sexo, edad y otros factores de riesgo” (Mireya Dávila, citado por (Castiglioni, 2007). El FCS no fue aprobado En lo que nos concierne en el presente trabajo, aquí radicaba el aspecto revolucionario básico del Plan Auge<sup>1</sup>.

La administración de la Presidenta Bachelet mantiene la preocupación por una perspectiva de derechos pero es menos radical en su cuestionamiento de la focalización, ya que no releva su efecto disruptivo sobre la cohesión social sino que sólo destaca su inadecuación para los problemas actuales. En relación con lo primero la idea básica es que se transita desde una concepción de las

1 En efecto, la iniciativa representaba un significativo esfuerzo por innovar en una serie de ámbitos del sistema de salud: su énfasis en la prevención y la idea de que éste era un esfuerzo intersectorial que sobrepasaba con mucho el “sector” salud, la creación del régimen de garantías explícitas, un nuevo modelo de atención que enfatizaba la prevención entre otras. Al respecto ver Gobierno de Chile (2002) y Sandoval (s/f).

personas consideradas como "sujetos de necesidad" a "sujetos de derechos". Al mismo tiempo, se destaca que "toda la evidencia empírica apunta a mostrar, no sólo un acelerado proceso de reducción en la magnitud de la pobreza, sino el paso de una pobreza tradicional a una pobreza moderna que le cambia su rostro (más escolarizada, con accesos a mejores condiciones de habitabilidad y servicios sociales básicos, etc.) A la par, aumentan los sectores no pobres, pero con bajos ingresos y empleos precarios, así como se produce la coexistencia de accesos masivos a prestaciones, pero de calidades muy distintas, situación que genera, junto con un aumento de expectativas de movilidad social, frustraciones e inseguridades asociadas a estas nuevas desigualdades." (Hardy, 2010). Es por ello que:

*"Las políticas focalizadas hacia la pobreza que son exitosas para abandonar esa situación, no lo son necesariamente para resolver los riesgos de caer en pobreza, riesgos que se distribuyen desigualmente en la sociedad, porque las vulnerabilidades están desigualmente distribuidas en una sociedad con grandes brechas socioeconómicas: el 70% de los hogares tiene ingresos por debajo del ingreso promedio nacional. Lo anterior muestra que persistir en políticas de protección social enfocadas sólo hacia los más pobres puede convertirse en una opción regresiva considerando la amplitud de sectores no pobres vulnerables que, sin soporte ante los riesgos, enfrentan la incertidumbre e inestabilidad laboral, o los bajos ingresos, o ambos". (Ibid)*

Esta perspectiva se traduce en que la Administración avanza en garantizar derechos sociales a la población (involucrando a todas las políticas sociales a lo largo del ciclo vital de las familias), y extenderlos a sectores más allá de la pobreza e institucionalizarlos en la forma de un Sistema de Protección Social que, para efectos de su difusión a la ciudadanía, fue denominado Red Protege. No obstante, "no se construyó un estándar de población a ser protegida y cuya definición determinara los requerimientos presupuestarios, materia que queda pendiente al término del gobierno de Bachelet y que se recoge en la actual discusión -y que estuvo presente en la reciente campaña electoral presidencial y parlamentaria del 2009- sobre la necesidad de extender la protección social a las clases medias"<sup>2</sup>. En este debate no se aborda la necesidad de servicios universales y la principal medida en este campo, la reforma previsional, si bien crea un pilar solidario importante, legitima la fragmentación al potenciar el sistema de AFP (liberado de las carga de los más pobres).

Las políticas de la administración Piñera representan, por su parte, también énfasis particulares. Por una parte, retoman en los hechos los cuestionamientos de la focalización extrema eliminando o reduciendo la contribución del 7% de salud de los jubilados más allá del 20% más pobre y estableciendo el postnatal (formalmente) universal. No se trata sin embargo de un compromiso con un sistema de protección social universal. En efecto, en políticas como

<sup>2</sup> Esta perspectiva contrasta con la defensa sin condiciones del grupo liderado por Andrés Velasco de la focalización extrema. Al respecto ver Rivera (2011).

la del ingreso ético retoman las orientaciones de la focalización extrema. Por otra parte, amplían significativamente las oportunidades de negocio del sector privado en salud (creciente compra de servicios al sector privado, incluso en beneficio de los más pobres) y en educación (los mayores beneficios para los estudiantes son extensivos tanto para los que estudian en universidades estatales como para las privadas con fines de lucro). Esta privatización, mantiene como orientación fundamental la fragmentación y la existencia de lógicas contrapuestas que determinan el funcionamiento del sistema público por un lado y del privado por el otro.

Como contrapartida, en las fuerzas opositoras se empieza a perfilar un modelo distinto basado en la universalización de los servicios y en un aumento del rol del Estado como instancia rectora y en la prestación de los servicios. Los estudiantes han planteado la construcción de un nuevo sistema educacional estructurado a partir de la educación pública; se habla de una AFP estatal que podría derivar en un nuevo sistema previsional y se fortalecen las críticas al sistema privado de salud.

## Las iniciativas para transformar el sistema privado de salud.

Si bien la movilización estudiantil contra el modelo educacional chileno concentró la atención en el 2011, ya desde hace tiempo se venía expresando un fuerte malestar respecto del sistema de salud. El malestar alcanzaba tanto al sistema público como al privado, pero las desigualdades existentes entre ambos sistemas potencian la irritación. En su estudio, el académico de la Universidad Católica Camilo Cid llama la atención que del 7,5% del PIB que se gastaba en salud en el año 2008, 6,9% del PIB se gastaba entre beneficiarios ISAPRE y FONASA. De esa cifra el 19% de los ciudadanos afiliados a las isapres usaba el 2,4% del PIB en gastos en salud, mientras que el 81% restante, afiliado a FONASA, utilizaba solo el 4,5% del PIB<sup>3</sup>.

Aunque el financiamiento de la salud en Chile como porcentaje del PIB ha crecido en los últimos años alcanzando el 8,3% en 2009, nuestro país se encuentra en el grupo de naciones con menor gasto en salud de los miembros de la OECD, con una composición público-privada muy distinta al resto de los países debido a una predominancia del gasto privado por sobre el público. Según indica el autor citado, el gasto público alcanzó el 3,2% del PIB en 2008, equivalente al 44% del total, mientras la OMS ha recomendado a países como Chile estar por encima del 4 a 5% del PIB en este indicador. Por otra parte, el gasto de bolsillo, el tipo de financiamiento de la salud menos eficiente y menos equitativo, ocupaba un 38 a 40% del financiamiento total en Chile en 2008, y aunque habría disminuido en 2009 a 34%, esta cifra

3 Lo que implica que en los ciudadanos afiliados a las ISAPRES se gasta 2,33 veces lo que se eroga por los ciudadanos afiliados a FONASA. Al igual que en educación, no es posible hablar de igualdad de oportunidades, menos aún si se considera que es probable que la población de menores recursos, por enfrentar condiciones de vida más precarias, presente mayores problemas de salud.

pone a Chile fuera de los parámetros de los países de la OCDE en que este tipo de gasto es menor al 10%<sup>4</sup>. Según Cid, este nivel de gasto de bolsillo cuestiona la universalidad del sistema chileno, ya que un componente vital de ella es que la cobertura de inscritos sea acompañada por protección frente a las catástrofes financieras en salud.

En Chile, con datos del INE 2007 para la Región Metropolitana, se ha estimado que cerca del 3,6% de los hogares pueden encontrarse en esta situación de catástrofe financiera considerando un umbral de gasto anual de 30% de la renta familiar (Camilo Cid, 2011). Como no existe un pool único para el financiamiento, la solidaridad del sistema ocurre solo en FONASA, es decir, entre los más pobres y más propensos a enfermar. Los más ricos y más sanos quedan fuera del arreglo financiero de seguridad social y no aportan en su interior.

FONASA, que cuenta con una cartera de beneficiarios más riesgosa, debe recibir y hacerse cargo financieramente y de forma permanente de los no seleccionados o eliminados del sistema ISAPRE, que son los que se enfermaron o se van a enfermar, los adultos mayores, las mujeres, todos grupos que se espera gasten relativamente más recursos en salud. Cuando estos grupos llegan a FONASA, se produce además un problema de equidad, ya que las ISAPRE nunca aportaron por ellos al pool público, y en el fondo público disminuirán los recursos disponibles para el conjunto (Cid, 2011, p.8) Analizado en sí mismo, el sistema privado de salud presenta graves problemas que sintetizamos en el cuadro de más abajo.

En síntesis, el sistema privado presenta una baja cobertura financiera y altos copagos, falta de distribución adecuada de los riesgos obligando a las personas a asumir individualmente los mayores costos provenientes de la maternidad y la vejez, alta cautividad producto de las preexistencias y una consecuente baja movilidad de los afiliados entre ISAPRES lo que confirma que para la mayoría de la población la idea de la libertad de elección que presuntamente garantiza el sistema privado es ilusoria.

La declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional de los numerales 1, 2, 3 y 4 del inciso tercero del artículo 38 ter de la ley N° 18.933, relativos a la estructura de la tabla de factores y el creciente número de demandas judiciales en contra de la discriminación por factores de género y edad puso en la agenda política nacional la necesidad de introducir modificaciones de fondo en el sistema privado de salud. En ese contexto, se presentaron dos proyectos de reforma uno originado en el Senado y otro presentado por el gobierno.

El 28 de septiembre del 2011, cinco senadores de diversas bancadas<sup>5</sup> presentaron un proyecto de ley con el objeto de reformar profundamente el sistema privado de salud para superar así "los múltiples defectos y abusos" que lo caracterizan. Entre los objetivos del proyecto destacaban: aumentar las coberturas mínimas,

4 OMS 2010 sugiere tope de 15-20% al respecto

5 Guido Girardi Lavín (PPD), Francisco Chahuán Chahuán (RN), Juan Pablo Letelier Morel (PS), Fulvio Rossi Ciocca (PS) y Mariano Ruiz-Esquide Jara (DC).

para que ningún beneficio pueda excluirse de los planes ni tener una cobertura o bonificación inferior al 80%; impedir cualquier discriminación basada en el riesgo que las personas representen para el asegurador, obligando a las Isapres a uniformar sus precios, modalidades y condiciones; terminar con las exclusiones y no cobertura de las preexistencias, a fin de eliminar todo elemento discriminador; reformar el procedimiento de otorgamiento, autorización y rechazo de licencias médicas; eliminar el período de carencia de las licencias médicas, con el objetivo de que se paguen íntegramente al trabajador-paciente los días que ha permanecido en incapacidad laboral; establecer el carácter indefinido y vitalicio de los contratos de salud y fijar reglas mínimas de dichos contratos, que impidan la alteración unilateral de precios, prestaciones, planes de salud, coberturas y otras condiciones que puedan ir en perjuicio de los afiliados y sus beneficiarios.

Por último, el proyecto buscaba impedir el establecimiento discrecional de planes cerrados de salud, a fin de garantizar el principio de libertad de elección; establecer un indicador de variación de los precios del mercado de la salud, el cual regirá los reajustes que experimente el valor de los planes, y; obligar a las ISAPRES a hacer pública la información de sus planes, por la vía de extractos e informativos colocados en sus oficinas y establecimientos.

Por su parte, el gobierno presentó con fecha 7 de diciembre del 2011 el proyecto de Ley que modifica el sistema privado de salud, incorporando el Plan Garantizado de Salud (PGS). Objetivo del proyecto era crear una nueva institucionalidad dentro del Sistema de Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES) y definir un plan garantizado de salud y un mecanismo solidario de financiamiento, para todos los beneficiarios de las Instituciones de Salud Previsional esto es un plan general que no discriminara por sexo ni edad y que eliminara la cautividad a la que están sometidos las personas con preexistencias, respecto de aquellas prestaciones que la legislación asegura a sus afiliados.

El proyecto de ley, en consecuencia, garantiza un conjunto uniforme de prestaciones, respecto de las cuales cada institución establecerá un precio único, cumpliendo de esta forma con el deber de garantizar el acceso a prestaciones básicas y uniformes. A juicio del gobierno la creación de un Plan Garantizado de Salud da cabal cumplimiento a los razonamientos expuestos por el Tribunal Constitucional.

PROBLEMAS DEL SISTEMA PRIVADO DE SALUD Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN			
Problemas	Moción de reforma de senadores	Proyecto de reforma del gobierno	Observaciones
Baja cobertura financiera, Altos copagos y gasto en medicinas	Asegurar una cobertura de al menos 80% para los beneficios.	Plan garantizado de salud (PGS) asegura cobertura para GES. Se incluye un mecanismo solidario de financiamiento, para todos los beneficiarios de las Instituciones de Salud Previsional.	Es probable que esta situación se mantenga en el caso de los sistemas complementarios
Discriminación por sexo y edad	Norma impide cualquier discriminación de este tipo, obligando a las Isapres a uniformar sus precios, modalidades y condiciones	PGS no discriminara por sexo ni edad y que eliminara la cautividad a la que están sometidos las personas con preexistencias, respecto de aquellas prestaciones que la legislación asegura a sus afiliados	Es probable que la discriminación se mantenga en relación con afecciones no incluidas en el PGS
Alta opacidad del sistema y multiplicidad de planes (Existen 50.000 planes, de los cuales un 40% tienen sólo un afiliado)		PGS incluye 1. Las Garantías Explícitas en Salud (GES); 2. La Cobertura para Gastos Catastróficos en salud. 3. La cobertura ante eventos de emergencia vital. 4. El Examen de Medicina Preventiva incluido en el régimen GES, y 5. Las prestaciones curativas y la cobertura financiera que se fijen conforme al procedimiento señalado al efecto.	
Falta de cobertura de preexistencias	.- Derógase la siguiente frase del inciso final del art. 190: ", excepto las correspondientes al embarazo y a enfermedades preexistentes, en los términos señalados en el artículo 189, letra g)"	El PGS asegura cobertura de todas las preexistencias incluida en el GES (Garantías explícitas de salud)	El proyecto del Gobierno no incluye las preexistencias de los afiliados de FONASA que quisieran pasarse a las ISAPRES.
Inexistencia de un índice de precios del sector		Creación del IPC de salud, que debe ser generado por el Instituto Nacional de Estadísticas	
Asimetrías en la capacidad de negociación entre ISAPRES y afiliados			No se aborda en ninguno de los proyectos
Efectos de descarte (costo esperado promedio por pacientes en FONASA 30 a 35% más que ISAPRES)			
Libertad de elección es casi un mito: movilidad alcanza a un 4% y el 35% de los afiliados son cautivos.		Se acota el problema respecto de enfermedades cubiertas por el PGS	Aún cuando en relación con el PGS podrá mejorar la movilidad, ello no ocurrirá respecto los problemas de salud no incluidos en el GES
Los precios de las primas del sistema privado de salud son altos, crecientes y diferenciados según riesgo, y han generado una rentabilidad promedio de 31,2% anual (utilidad sobre capital y reservas) en los últimos 20 años,		Se acota el problema para el PGS, aún cuando es posible que como con el Auge cobren primas más altas de lo que realmente se gasta	La débil regulación de los planes complementarios permite prever que las ISAPRES podrán mantener sus altas rentabilidades. El propio GES ha permitido mediante la sobreestimación de los requerimientos maximizar los ingresos por ese concepto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Gobierno de Chile (2011); Senado de la República (2011) y Cid (2011)

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto abre la posibilidad a las partes de contratar beneficios complementarios que mejoren su cobertura, estableciendo así no sólo un mecanismo diseñado para entregar prestaciones básicas y uniformes, sino que, además, el marco normativo de las prestaciones que exceden de dicho mandato y que, por tanto, responden a otras necesidades de los beneficiarios del Sistema Privado de Salud. En relación con las

enfermedades preexistentes, el proyecto de ley dispone que respecto del PGS no se pueda imponer limitaciones a las coberturas o períodos de carencia en razón de condiciones de salud preexistentes. Por otra parte, y como efecto de la percepción de que existe arbitrariedad en la fijación de los precios de los planes de salud, el proyecto propone crear el IPC de salud, que debe ser generado por el Instituto Nacional de Estadísticas. En este contexto, las nuevas disposiciones crean el PGS que incluye: 1. Las Garantías Explícitas en Salud (GES); 2. La Cobertura para Gastos Catastróficos en salud. 3. La cobertura ante eventos de emergencia vital; 4. El Examen de Medicina Preventiva incluido en el régimen GES, y 5. Las prestaciones curativas y la cobertura financiera que se fijen conforme al procedimiento señalado al efecto.

Ambos proyectos presentan variados puntos comunes. Sin embargo, respecto de la iniciativa de los senadores se discute la constitucionalidad de la iniciativa puesto que algunos temas son de exclusiva iniciativa del Presidente de la República. En todo caso, hasta el cierre del presente análisis ambos proyectos se discutían paralelamente: el de los senadores en el Senado y el del Presidente de la República en la Cámara de Diputados.

El debate ha sido amplio. El director del Programa de Protección Social de la Fundación Chile 21, Rafael Urriola consideró que la iniciativa presidencial incrementará los costos de la salud para la población. "Plan Garantizado de Salud (PGS). ¿Cuáles serán estas prestaciones? Las del Plan AUGE, incluyendo el examen preventivo, más las catastróficas (muchas de las cuales ya están en el AUGE pero no se sabe cuales otras incluirán) y las urgencias. Es decir, este plan básico es equivalente a lo que hoy ofrece Fonasa con cobertura más bien universal y garantizada; en las demás enfermedades los afiliados quedan totalmente desprotegidos o cubiertos por planes complementarios que caerían fuera del concepto constitucional de seguridad social [...]"

Preocupa además a Urriola, la sutil privatización de la autoridad sanitaria y de las prioridades en salud al asignar al Consejo Consultivo del Plan Garantizado de Salud las "evaluaciones de tecnologías sanitarias con un criterio de costo efectividad y de priorización sanitaria" en que participarían [...] un representante de las Isapres, uno de los prestadores privados, uno del Ministerio de Salud y uno de la Dipres". Respecto del precio de este Plan Básico ha trascendido que el valor mensual del PGS podía alcanzar a 17.000 pesos por persona y que los costos del SIL eran unos 2.500 pesos adicionales. Esto significa, según Urriola, que una familia tipo de cuatro miembros con un solo trabajador -para cubrir el mínimo de prestaciones y quedar absolutamente descubierto para todo lo demás- debe aportar mensualmente \$70.500, es decir, el ingreso mínimo para estar en ISAPRES es de un millón de pesos. En Chile, según la encuesta Casen, el 90% de los hogares percibe ingresos inferiores a esta cifra. En conclusión, el proyecto de ley consagra un sistema excluyente y anti solidario ya que, justamente, los ingresos superiores podrán usar los excedentes en su particular provecho sin aportar nada a los de menores ingresos (Urriola, 2011).

Las reformas propuestas tampoco dejan contentos a las ISAPRES. El presidente de la asociación que reúne a esas entidades, Hernán Doren, ha venido sosteniendo que el PGS al incrementar el costo de las prestaciones "podría provocar la debacle del sistema". Su principal objeción es naturalmente el

principio básico que orienta a la propuesta gubernamental, esto es definir un paquete de prestaciones básicas que se garantizaría a toda la población y cuyo costo se prorratearía entre todos los afiliados a las ISAPRES con el objetivo de asegurar un costo uniforme para todos los beneficiarios (incluidos quienes están hoy expuestos a mayores costos, en especial mujeres en edad fértil y ancianos). Para Doren ello implica que, la iniciativa contradice el principio esencial del sistema privado de tarificar conforme a los riesgos que presentan los distintos individuos.

Para financiar el PGS subirán los precios de los planes de la población más joven. Según estimaciones de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, la elevación esperada de los precios de los planes implica que entre 500 y 800 mil personas emigrarán al sistema público, lo cual pone en serio riesgo el gran negocio que ha representado el sistema de ISAPRES. En este contexto, la UDI ha propuesto reducir a un 55% del costo del PGS a las cargas menores de 24 años (lo que se estima encarecería en un 5% el costo del plan universal). La asociación de ISAPRES, por su parte ha sugerido la conveniencia de aumentar la cotización obligatoria a un 10% (lo que resulta casi una provocación si se observan las rentabilidades extraordinarias que han logrado esas instituciones a lo largo de sus existencia y el aumento de precios en la salud privada frente a lo cual los organismos supervisores parecen no hacer nada).

Probablemente, uno de los puntos principales de la iniciativa del grupo de senadores era la proposición de terminar con la integración vertical que caracteriza al sistema privado de salud. Lamentablemente esta iniciativa fue desechada sin estudio. Quienes poseen las ISAPRES son también propietarios de algunos de los principales prestadores privados. El análisis económico tiende a minimizar los problemas que la integración vertical puede causar al adecuado desempeño de este sector. No obstante, no deja de ser preocupante la eventual existencia de colusión para elevar los precios entre las ISAPRES que definen los planes de salud y los prestadores. Ello puede dificultar el desempeño del IPC de salud. De ahí que sería de gran importancia la realización de un estudio independiente sobre los efectos de esta integración. En algún punto la discusión convergerá en torno al proyecto presidencial, el cual fue aprobado en la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados el miércoles 21 de marzo del 2012.

## **Las múltiples facetas del debate social en el último semestre.**

La educación ha mantenido un gran perfil aún cuando la movilización estudiantil bajó en intensidad a medida que se terminaba el segundo semestre del 2011. En el nuevo año escolar, los estudiantes están redefiniendo sus estrategias y fortaleciendo su capacidad propositiva. Existe consenso sobre la necesidad de buscar nuevas formas de movilización más acordes con una

batalla que se percibe como larga y vinculada a la resolución de los problemas políticos generales del país.

Por su parte, el Gobierno apuesta resolver los problemas de fondo con cambios de alcance menor desde el punto de vista de su resolución efectiva, pero que responden a intereses inmediatos de los estudiantes pobres y de clase media. La masiva reprogramación de deudas aprobada en enero del 2012 así como el proyecto que reduce la tasa de interés del CAE resulta de gran interés para la población estudiantil que estudia en universidades con fines de lucro. Esta política permite al gobierno fortalecer su esfuerzo por consolidar y legitimar la educación superior privada. En ese contexto, es crucial para el Gobierno el avance del proyecto enviado el 10 de noviembre del 2011, que crea la Superintendencia de Educación superior que como señala Harald Beyer, nuevo ministro de educación, debería fiscalizar las disposiciones legales que no permiten que las universidades tengan fines de lucro. (Entrevista a Harald Beyer, "La agenda social es claramente prioridad del gobierno", Pulso, 6 de febrero 2011, pp. 24 - 25). Particular importancia tiene desde el punto de vista de la Administración, también, el proyecto de carrera docente que ingresó a la Cámara de Diputados el miércoles 29 de febrero.

El proyecto parte del convencimiento que un factor clave en el logro de una mejor educación es la efectividad de los docentes en el proceso de enseñanza. Como punto de referencia, se señala que los países desarrollados destacan por la alta calidad de sus profesores y, aparejado con ello, el alto prestigio que goza la profesión docente. Con este objetivo, el proyecto incluye normas para el sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal, los mecanismos de ingreso y selección a la dotación, la remuneración, los mecanismos de evaluación de los docentes y el término de la relación laboral. Se crea un examen que deberán rendir quienes quieran ejercer funciones docentes en establecimientos subvencionados y que medirá los conocimientos y habilidades de éstos. Será requisito aprobar dicho examen para ejercer en dicho sector. Por otra parte, el proyecto busca perfeccionar el sistema nacional de evaluación del desempeño de los establecimientos particulares subvencionados y aumenta la subvención por escolaridad. El costo del proyecto se estima en US\$ 1400 millones (Gobierno de Chile, 2012)

El proyecto ha sido valorado por especialistas del sector. Entre sus problemas se destaca que restrinja su alcance al sector municipal, pues se afirma que un sistema de provisión educacional mixta, con predominio de establecimientos privados las reformas deberían guiarse por el principio de igualdad de trato entre los distintos proveedores. En ese sentido se sostiene que el argumento de que el sector privado adoptaría por sí sólo las regulaciones diseñadas para el sector municipal "representa una recaída en la ideología ingenua de los automatismos de mercado". Se critica, además la omisión de las profesionales parvularias y la coexistencia de dos esquemas de evaluación de los docentes que operaría en diferentes niveles y con criterios diferentes (Brunner, 2012).

El Colegio de Profesores, por su parte, criticó que el proyecto se haya enviado sin consultas con el Colegio. Coincide con Brunner en cuanto a que no se incluyera el sector privado subvencionado, donde laboran la mayor parte de los profesores más jóvenes. En todo caso, más allá de los problemas del proyecto,

la iniciativa representa un avance y en tal sentido, un éxito de la movilización estudiantil.

La oposición, con el concurso de algunos parlamentarios de derecha ha seguido impulsando el proyecto de ley que termina con el lucro. El nuevo ministro Beyer criticó la iniciativa. Sin embargo, el 10 de enero, Arturo Fontaine, director del CEP, distanciándose de la postura tradicional de la derecha propuso que: "sería en principio preferible aceptar tres tipos de universidades: estatales que por sus estatutos sean instituciones tolerantes y pluralistas; corporaciones privadas sin fines de lucro como lo son muchas de las mejores universidades del mundo y que se financian con donaciones de particulares, aportes estatales y matrículas; y universidades con fines de lucro abierto y transparente. En este último caso, debieran pagar impuestos como cualquier empresa comercial, no podrían recibir donaciones que se descuenten de impuestos ni recibir, en general, financiamiento del Estado (préstamos con aval del Estado, por ejemplo)"

A mediados de noviembre líderes opositores presentaron el proyecto de reforma educacional "El Presupuesto de Educación 2012: Un nuevo paso hacia la reforma estructural de la educación chilena", conteniendo ocho ejes, entre los cuales plantea gratuidad hasta el séptimo decil, una reforma tributaria y unificar el sistema de becas<sup>6</sup>.

En suma, las demandas ciudadana por una educación pública gratuita y de calidad, el fin del lucro, la reorganización del sistema de becas, el apoyo a las universidades estatales y a la educación técnico profesional, y un financiamiento estable para financiar estas políticas, lo que exigiría una reforma tributaria, son temas que quedaron pendientes dado el receso de verano y la recuperación de clases. Estos volverán a adquirir notoriedad después de marzo cuando se redesplice la iniciativa estudiantil y ciudadana, todo ello en el marco de la competencia electoral de fines de año.

El "sube y baja" de las rentabilidades de los Fondos de Pensiones pese a los aumentos que han experimentado las bolsas a nivel nacional e internacional en los últimos meses sigue dejando en evidencia la volatilidad del sistema. Resulta complicado que el ahorro que debería operar en condiciones más seguras presente riesgos similares a las operaciones más riesgosas de los inversionistas profesionales. Son crecientes los especialistas que afirman que no va a ser posible cumplir las promesas de asegurar tasas de reemplazo en torno a 70%. De ahí que en los pasillos del Gobierno aumenta propone aumentar tasas y postergar jubilación. No es posible debatir este tema sin entrar a revisar los problemas del sistema: altas ganancias AFP, altos riesgos para los ahorros de los cotizantes, bajan pensiones, dificultades crecientes para alcanzar tasas de rentabilidad sobre 5%.

En este campo como en otros, es pertinente iniciar un debate ciudadano que evalúe la posibilidad de mejoras de fondo al actual sistema o su sustitución por un modelo que entregue más seguridad a los afiliados. Es perfectamente

6 <http://www.lanacion.cl/educacion-texto-completo-de-la-propuesta-de-oposicion/noticias/2011-11-14/152536.html>

posible una alternativa que manteniendo las cuentas individuales, asegure una tasa de rentabilidad razonable, introduzca elementos de solidaridad y reduzca significativamente los costos administrativos del sistema. El modelo sueco puede ser una interesante referencia.

Por su parte, continúa su tramitación el proyecto que crea el ingreso ético familiar. La iniciativa propuesta por la Comisión Presidencial de Trabajo y Equidad que dirigió Patricio Meller luego que la Iglesia reclamara la necesidad de un salario ético en torno a \$250.000 (del año 2007) ha derivado en una idea de ayudar a los extremadamente pobres y en montos muy pequeños. Se trata, en ese sentido, de un proyecto que se inscribe en el contexto de una focalización extrema, constituyendo un claro testimonio de la presencia importante de visiones en lo social de extrema derecha en el actual gobierno. En ese sentido, al problema básico que presentó el informe de la Comisión Meller de eludir la necesidad de una reforma laboral que permitiera una mejor distribución primaria del ingreso, mediante un subsidio estatal, se suma ahora que la propuesta gubernamental favorece a una 170 mil familias, esto sólo a las extremadamente pobres.

Interesante ha sido, que por primera vez en mucho tiempo, junto al problema de la extrema pobreza se empieza a debatir la extrema riqueza. Hay señales crecientes que el tema se empieza a incorporar en el debate internacional (discusión en Gran Bretaña sobre la posibilidad de establecer topes a los salarios de los ejecutivos; propuesta PS francés de subir a 70% tasa marginal del impuesto a la renta entre otras). En Chile la Fundación Sol ha llamado particularmente la atención sobre este problema:

*“Según la encuesta CASEN 2009, en Chile 4.459 familias tienen un ingreso autónomo promedio de \$18.951.931, se trata del 0,1% de los hogares más ricos [...] En esta lista se encuentran los dueños de los bancos, compañías de seguro, los supermercados, las AFP, Isapres, las pesqueras, las eléctricas, forestales, mineras, salmoneras, medios de comunicación [...] sólo una treintena de familias en Chile manejan en conjunto casi US\$ 30.000 millones, es decir, el 10% de la riqueza total del país en activos líquidos, lo que representa casi el 1% de todo el dinero que hay en Latinoamérica (...) Estas familias están presentes (omnipresentes) en la decisiones que involucran la tasa de interés que usted termina pagando en un banco por un crédito de consumo, en los cobros excesivos de la cuenta de la luz, del agua o del gas, en las difíciles condiciones que se colocan a los pequeños emprendimientos que actúan como proveedores de las grandes empresas, en la cuenta de supermercado que usted paga mes a mes, en sus fondos de AFP que día a día pierden su valor y usted no entiende por qué, en la Isapre que le sube el valor de su plan, entre otras tantas batallas que usted debe dar para llegar a fin de mes” (Durán y Kremerman, 2012 (A))*

En ese contexto, los mismos autores han sugerido un debate en torno a un salario máximo: “Así como existe un piso, ¿no debería también existir un

techo, o un salario o nivel de ganancias máximo?" (Durán y Kremerman, 2012 (B)). Naturalmente, este debate abona el terreno para promover una reforma tributaria en forma.

El Gobierno continúa activo en construir una imagen como defensor de los consumidores. La puesta en marcha del SERNAC financiero a principios de marzo ha estado acompañada de un fuerte discurso del Ministro Longueira contra los abusos. Igualmente, en defensa de los consumidores la ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, anunció que a partir de febrero de 2012, la Subsecretaría de Previsión Social informaría mensualmente cuál es la AFP más barata y la más cara en el sistema previsional. Del mismo modo, a mediados de enero, el Presidente encabezó el lanzamiento de la Portabilidad Numérica Móvil en todo el país; y la Cámara aprobó el proyecto de ley que elimina de los registros del Dicom a quienes mantengan deudas publicadas hasta el 31 de diciembre del 2011 y que sean inferiores a \$2.500.000. En este contexto se escuchó a Jovino Novoa, advirtiendo que el gobierno será mal evaluado si avanza sólo en la lucha contra la desigualdad y los abusos, cuando es necesario generar crecimiento y seguridad ciudadana. (í. p. 17) <sup>7</sup>. El debate en la derecha parece que no se va a detener.

## Conclusiones.

El cuestionamiento estudiantil del modelo educativo, el proyecto de ley que establece un Plan Garantizado de Salud cuyo valor no depende de los factores particulares de riesgo de los distintos individuos, contradiciendo los fundamentos básicos del sistema privado (aún cuando dichos fundamentos se mantienen para las prestaciones fuera de ese Plan), la certeza cada vez más compartida de que la gran mayoría de los afiliados al sistema de AFP alcanzarán pensiones muy por debajo de las promesas dadas al instalarse en 1981, deja en evidencia que el país pasa por una encrucijada en que están en juego los rasgos principales del sistema de seguridad social. No es posible, en estos momentos, pronosticar la dirección que tendrán las reformas.

El país atraviesa fuertes tensiones cuya resolución dependerá en buena medida de la capacidad del movimiento social de articularse políticamente y de los resultados de las próximas elecciones presidenciales. Probablemente ello no sea suficiente. El imperio de la minoría, producto del sistema político vigente, puede trancar todos los esfuerzos de reforma. De ahí que la lucha por una nueva Constitución, aunque más difícil, puede ser la llave para dar paso a las reformas del sistema de protección social.

Las posibilidades de un desenlace positivo en estas materias se dificulta por el deterioro de la Concertación y de sus partidos y por la obcecación en considerar que basta con ordenar "el naipe electoral" tras la ya casi religiosa fe en el regreso de la ex presidenta Bachelet. Aún cuando el surgimiento de varias candidaturas abre esperanzas de que se supere esta situación, las señales

7 *El Mostrador*, 15 de octubre, 2011.

negativas son mayoritarias. Las dificultades se acentúan por la falta de debate público sobre los grandes temas políticos económicos y sociales.

---

## Referencias

- Brunner, José Joaquín (2012), *Profesión docente: una oportunidad*, en La Tercera, 12 de marzo del 2012, p. 30
- Castiglioni, Rossana (2007), *Cambio y continuidad en política social: educación, pensiones y salud* en Funk (ed.) (2007)
- Cid Pedraza, Camilo (2011), *Problemas y desafíos del seguro de salud y su financiamiento en Chile: el cuestionamiento a las ISAPRE y la solución funcional*, Centro de Políticas Públicas, Universidad Católica, año 6, número 49, <http://politicaspUBLICAS.uc.cl/media/publicaciones/pdf/20120123093752.pdf>
- Colegio de Profesores (2012), *Los niños, niñas y jóvenes de Chile se merecen una efectiva Carrera Profesional Docente*, <http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/pdf/DP.carreraDocente.2mar.pdf>
- Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco (A) (2012) La casta de las 4 mil familias que tienen secuestrado al país, <http://www.theclinic.cl/2011/11/02/la-casta-de-las-4-mil-familias-que-tienen-secuestrado-al-pais/>
- Durán, Gonzalo y Kremerman, Marco (B) (2012) ¿Y quién fija el salario máximo?, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/03/21/%c2%bfy-quien-fija-el-salario-maximo/>
- Escobar, Luis Eduardo (Ed.) (2010), *Hacia un crecimiento inclusivo: propuestas de política económica*, CAF - Fundación Chile 21, Santiago.
- Funk, Robert (2007), *El gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo*, Colección Ciencias Sociales e Historia, Ediciones Universidad Diego Portales
- Gobierno de Chile (2002), *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece un régimen de garantías en salud, 22 de mayo*.
- Gobierno de Chile (2011), *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica el sistema privado de salud, incorporando un plan garantizado, 7 de diciembre*.
- Gobierno de Chile (2012), *Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un proyecto de ley que establece el sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal, 29 de febrero*, [http://www.saladehistoria.com/Educacion/pdf/Carrera\\_Docente.pdf](http://www.saladehistoria.com/Educacion/pdf/Carrera_Docente.pdf)
- Fuenzalida Asmussen, Javier (2010), *La ley de ISAPRES y sus problemas*, Santiago, Junio.
- Hardy, Clarisa (2010), *Sistema de protección social en Chile*, <http://prontus.ivn.cl/cambio21/site/artic/20110415/pags/20110415194210.html>
- OECD (2011), *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264119536-en>
- Sandoval Orellana, Hernán (s/f), *Igualdad de oportunidades en salud la reforma de salud en Chile*, Senado de la República (2011), *Proyecto de ley iniciado en Moción que modifica el sistema privado de salud*, Boletín N° 7.955-11
- Solimano, Andrés (2010), *Concentración económica, heterogeneidad productiva, políticas públicas y contrato social en Chile*, en Escobar (ed.) (2010)
- Superintendencia de Salud.- "Magnitud y Características de la Cautividad en el Sistema de ISAPRES" Septiembre 2009
- Urriola, Rafael (2010), *Ley nueva de Isapres: privatización de la autoridad sanitaria*, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/01/06/ley-nueva-de-isapres-privatizacion-de-la-autoridad-sanitaria/>.

# Empleo y Protección Social

4

# Los temas laborales: un asunto comunicacional

Patricia Silva Meléndez

## 1. Una Ministra del Trabajo?, ¿de Hacienda?, ¿de Economía?, ¿de Salud?, ¿de Obras públicas?

Si hay algo que ha caracterizado a la Ministra Matthei es su permanente intervención en temas ajenos a su cartera. Valorable si se considera que ella debe ser la Ministra mujer que ha opinado de la mayor variedad de temas contingentes.

En lo político opina de todo y cada vez que así lo estima, llamando al orden y también planteando sus discrepancias en varios temas.

La hemos visto opinar absolutamente empoderada sobre reforma tributaria, pretendiendo convencer que no se trata de un tema ideológico sino práctico. Su sesgo profesional e ideológico aunque pretenda vestirlo de práctico, aflora siempre. Luego de la denuncia en su contra por evasión tributaria realizada por el Movimiento "Aquí la gente" en el mes de febrero, se ha omitido de un debate que sin duda le fascina.

Tampoco se contuvo de opinar sobre el conflicto estudiantil, sus dirigentes, de la oportunidad de la intervención del Gobierno; incluso por opinar en extenso en materia de aborto terapéutico, apoyando la iniciativa, (ella fue autora como Senadora de una moción en esa misma línea), pero debido a sus frases "poco felices" terminó en tribunales querellándose por injurias contra parlamentarios de la oposición.

Recientemente la vimos con casaca roja y todo, en Punta Arenas en terreno a raíz del desborde del Río Las Minas que inundó todo el centro de la ciudad, donde junto con culpar a la Concertación de los daños sufridos, se enfrascó en una discusión y descalificación pública con el alcalde de la ciudad. En fin cuando ella opina, se nota. Y esto es para bien y también para mal. Como Ministra del Trabajo, finalmente la cartera entregada por Piñera, ha sido tan dispersa y poco concreta como los diversos ámbitos de su intervención.

El Gobierno a través de la Ministra Matthei ha tenido un buen manejo comunicacional, la Ministra Matthei aparece como una activa defensora de los derechos de los trabajadores, una verdadera "indignada" por las malas condiciones laborales en que trabajan los chilenos, incluso los extranjeros.

Su presencia es inmediata en accidentes de buses, en las aberraciones del Fra-Fra, de los trabajadores intoxicados, etc. Sin embargo es evidente que se eligen bien sus temas, y los sectores a intervenir, incluso a "atacar". Por ello,

**Es evidente que se eligen bien sus temas, y los sectores a intervenir, incluso a "atacar". Por ello, aparecer (la ministra Matthei), con la fuerza que lo hizo, contra Fra-Fra Errázuriz, el empresario más desprestigiado del país, incluso entre sus pares, ella tenía certeza que a nadie le importaría que la ministra apareciera haciendo escarnio del empresario...**

aparecer, con la fuerza que lo hizo, contra Fra-Fra Errázuriz, el empresario más desprestigiado del país, incluso entre sus pares, ella tenía certeza que a nadie le importaría que la ministra apareciera haciendo escarnio del empresario que mantiene en todos sus negocios precarias condiciones laborales y de seguridad.

Otro tema bien escogido por el gobierno, para destacarse como defensores de los trabajadores, fue el colocar en su agenda la reducción a 8 horas de la jornada de las trabajadoras de casa particular. En efecto, sin dudas se trata de un sector sensible, donde se desempeña un importante porcentaje de la fuerza laboral femenina más vulnerable, pero que tiene características especiales que la vuelven interesante para un gobierno con tan poco apoyo ciudadano: los empleadores y empleadoras del sector somos todos y no es nadie a la vez, no hay un gremio que agrupe a los empleadores de las trabajadoras de casa particular. Quién va a salir a contrarrestar cualquier propuesta en la materia; otro elemento importante es que este sector por sus características presenta serias dificultades para su fiscalización, toda vez que la Dirección del Trabajo obviamente no tiene facultades para ingresar a domicilios particulares.

Por tanto, elegir a este sector es puro rédito pero no apunta a los principales nudos laborales. No tendrá oposición alguna, ni molesta a ningún sector, este es "empleador" silencioso. Que el gobierno ahonde en su defensa no "le hace daño a la CPC, ni a la SOFOFA, a nadie". Obtiene puros aplausos. Sin embargo en los nudos centrales demandados por el sector laboral, no se ha avanzado nada.

La agenda laboral la arman los distintos reportajes televisivos de denuncia en variados sectores: empaquetadores de supermercados, discriminación de "las nanas", jornadas de choferes, etc. Pero nada que se materialice en alguna medida concreta o proyecto de ley. Sin duda que los buenos indicadores en la tasa de Desempleo son -al menos comunicacionalmente- un buen logro a mostrar; otra cosa es analizar los tipos de contratos, de trabajos y que no se trata de trabajos por cuenta propia.

La ley del nuevo Post natal, vigente desde octubre, sin duda ha sido el mejor sino el único de los logros, más allá del hecho que el texto de ley que fue aprobado por el Congreso fue absolutamente distinto al presentado por el Gobierno. Los primeros ruidos de tan valorada ley han venido del sector público, del no reparo que al igualar la forma de pago del subsidio maternal entre los sectores privado y público, las funcionarias percibirán un subsidio menor que el recibido con anterioridad a la ley. toda vez ellas tenían garantizado el pago total de sus remuneraciones.

## 2. A falta de agenda, buenos son los acuerdos.

En el mes de enero del 2012 fue lanzado públicamente el documento "Declaración de Voluntades" acuerdo CUT - CPC, quienes movidos y "preocupados por el momento que vive nuestro país, y frente al cual opinan requiere de grandes esfuerzos para resolver el déficit de crecimiento, de empleo

y disminuir las desigualdades que por largos años se han procurado revertir y que forman parte de las principales preocupaciones de la sociedad.”

Ahora si bien, más vale algo que nada, y contar con enunciados son llamativos, el desarrollo de cada tema es desigual, incluso los propios actores señalan que se trata de “primeras conversaciones y reconocen “que existe una gran variedad de materias de gran importancia para trabajadores y empleadores que no han sido abordadas en profundidad y sobre las cuales será urgente seguir debatiendo con miras a lograr entendimientos que mejoren las relaciones laborales. Al leer el documento, inmediatamente aparece que una vez más los temas “no abordados en profundidad” son los temas que la sociedad requiere modificaciones “profundas” para ir acortando la odiosa brecha e inequidad de nuestra sociedad. El texto da cuenta de cuáles son los temas que el empresariado sí tiene interés de avanzar y aprovecha cada rendija para instalarlos,

Los enunciados del acuerdo hacen referencia a 8 puntos (ver Anexo I):

*a. Protección del empleo* en tiempos de crisis: que según el texto refrenda el espíritu de los acuerdos sobre protección del empleo suscritos por ambas organizaciones el año 2009 con motivo de la crisis financiera internacional, y el año 2010 con motivo del terremoto, convienen en la necesidad de contar con un marco legal permanente que ofrezca una batería de instrumentos para proteger al empleo frente a cualquier situación, que tenga por causa eventual una crisis económica o sea producto de algún desastre natural.<sup>1</sup>

Lo amable del texto deja de serlo cuando se expresa claramente en lo que si tuvieron interés los empresarios en avanzar. Su obsesión en materia laboral, creación de comités de expertos, esta vez para proyectar crisis de efectos nacionales, regionales incluso sectorial y luego otra de seguimiento y de análisis a los distintos indicadores económicos oficial u otros. Incluso el texto en esta materia se explaya en que estas medidas de protección del empleo contempladas en esta nueva norma debieran mantenerse vigentes hasta que sean superadas las circunstancias que le dieron origen, velando por la recuperación de la calidad de los empleos.

Los Comités de expertos es una figura que le encanta al sector empresarial, deben tener probado que en ellas “les va bien”, no hay ningún ámbito laboral en que no intenten instalar sus “comités técnicos, objetivos e imparciales” que actúen como entidades paralelas a la institucionalidad existente, sobre las que abiertamente señalan, no les otorgan confianza.

*b. Seguridad Laboral,* en este tema claramente los empresarios siguen asignando responsabilidad en los accidentes a los trabajadores, no existe autocuidado, por ello el acuerdo CUT -CPC se centra en campañas de difusión y sensibilización. Se echa de menos un compromiso y acciones concretas para cumplir con condiciones laborales, entre otras exclusión de beneficios o subsidios del Estado para aquellas empresas reincidentes. El empresariado

debiera sancionar gremialmente a aquellas empresas que incumplen con la normativa que rige la materia.

Respecto del fortalecimiento de los comités paritarios sin duda que ése es el eje para mejorar la seguridad en la faena y junto con aumentar sus facultades, se deben hacer obligatorios sus informes; y, entre otras medidas, se debe terminar con la práctica no poco común en que el representante de los trabajadores lo nombra la empresa, impidiendo con ello tener un integrante verdaderamente imparcial ante el Comité Paritario.

*c. Reforma al seguro de desempleo.* La CPC y la CUT hacen suyas las recomendaciones hechas por el Comité de Usuarios del Seguro de Desempleo, cuya composición es tripartita. Se reconoce en el acuerdo "el sostenido y alto crecimiento del Fondo Solidario de este seguro", permite realizar una reforma sustantiva que permitiría otorgar mayores y mejores beneficios a los trabajadores que tienen que enfrentar la cesantía. Toda medida que implique un beneficio directo a los beneficiarios parece positiva, con tal que no se les ocurra convertir a la AFC en otra financiera con atractivos préstamos e intereses para los mismos trabajadores. No aparece razonable seguir subsidiando a las empresas por el sólo hecho de mantener contrato de trabajo superiores a dos años. Ni menos excluir a los empleadores de la obligación de cotizar el 1,6% aduciendo que así no lo descuentan de la indemnización por años de servicio. Esto es modificar un aspecto relevante de la forma tripartita de financiamiento del Seguro de Cesantía. Habría que preguntarse qué pasa con el aporte de los trabajadores, ellos al parecer sí deben costear su propio subsidio y no quien los despide.

*d. Subsidio a la contratación del primer empleo y de quienes han estado mucho tiempo sin empleo.* Tema que ya había sido planteado hace un tiempo atrás al propio Gobierno pero que aún no implementa

*e. Negociación colectiva y sindicalización.* En este punto se esperaba que hubiera un real avance en el acuerdo, pero aparte de declaraciones buena voluntad archi conocidas, como lo engoroso del sistema actual de negociación y ser la "gran instancia de diálogo social", reconocer la relevancia de la actividad sindical, etc., no hay nada concreto en los temas relevantes, y vuelven a señalar la necesidad de seguir conversando. Rescatable el acuerdo de fijar como piso la negociación anterior, aunque por supuesto los empresarios se preocuparon de colocar entre comas "atendidas las circunstancias en que encuentre la empresa", calificación que no se sabe quien hará; ampliar materias exigiendo un mínimo de porcentaje de trabajadores. Pero nada dice del reemplazo, tampoco hay acuerdo en mecanismos de sindicalización, pero sí ganas de seguir estudiando a fondo, muy a fondo, los factores que favorecen la mayor tasa de sindicalización y los factores que generan tensiones en la negociación. (imagino que todo lector de este informe tendrá al menos 3 ideas por cada una). Cambios luego, parece que no habrá.

*f. Multirut.* Éste es un tema que alcanzó el consenso que se trataba de un abuso empresarial y requería regulación legal, luego del informe de la Comisión

especial de la Cámara de Diputados para conocer las condiciones laborales de los trabajadores de supermercados, realizada en año 2007.

Hoy el proyecto se encuentra hace más de 3 años en segundo trámite constitucional para ser aprobado o rechazado por el Senado. Recientemente el Ejecutivo presentó una Indicación al proyecto lo que produce el efecto de abrir nuevamente el debate y lo más probable que requiera de un tercer trámite constitucional.

Respecto del documento CPC\_CUT cabe relevar que siguiendo consecuentemente con su planteamiento, la CPC, porque no puede ser que la CUT piense lo mismo, la calificación de quien es el empleador, o si existe unidad económica o se trata de una misma empresa debe ser resuelta por un "tercero por definir". Esta frase oculta la desconfianza en las actuales instituciones para determinar la cuestión, y la idea de crear un ...."comité de expertos", para definir esta situación.

Positivo es que se haga mención al efecto en materia de derecho colectivos que tendría la calificación

*g. Salario mínimo.* Nada nuevo en la propuesta, "un comité", no se fijó mínimos ni se hizo referencia al sueldo digno.

*h. Empleo femenino.* Relevante que se haya considerado como un aspecto aparte que requiere medidas específicas, pero mientras el 70% de las empresas en Chile siga contratando menos de 20 mujeres para no financiar derecho a sala cuna y las remuneraciones sean tan bajas que el costo familiar y/o personal de dejar a los hijos e hijas con un tercero sea mayor, no habrá muchos cambios en esta materia.

El texto "Declaración de voluntades", suscrito por trabajadores y empresarios, según la prensa ya está siendo analizado por las autoridades para conformar proyectos de ley. "Tenemos muchas coincidencias", dijeron en Hacienda. Debe referirse a la indefinición mayoritaria de los temas planteado en el documento

En efecto, Larraín destacó que en materia de protección del empleo, seguro de desempleo, subsidios a la contratación en el primer empleo y salario mínimo, las posiciones están bastante cercanas: "Las coincidencias en estos temas son muchas y esperamos que podamos avanzar en ellas y transformarlas en proyectos del ley."...se los dije..

Por su parte, Evelyn Matthei, calificó el acuerdo como suele hacerlo este gobierno, como "histórico". "Vamos a conversar con la CUT y la CPC cuando tengamos los borradores de los proyectos."

Arturo Martínez, presidente de la CUT, dijo que aunque faltaban muchos temas que conversar, como la sindicalización automática y el reemplazo de la huelga, "al menos se logró que se reconociera el sindicato como el representante de los trabajadores."

#### 4. Agenda legislativa escuálida.

La revisión de la agenda legislativa en ambas Cámaras, da cuenta objetivamente que ésta es escuálida. Ni siquiera la propuesta de reformas laborales realizada desde la Universidad Adolfo Ibáñez, en cuya elaboración participaron connotados ciudadanos de diversas sensibilidades, al menos políticas. (Ricardo Solari- Andrea Repetto- Marcelo Albornoz- Francisco Del Río), generó ni medio proyecto, ni Mensaje Presidencial ni tampoco moción parlamentaria. Claramente no provocó el consenso necesario, Valorable que se haya una propuesta integral, pero sus contenidos no son suficientes para romper con el actual esquema laboral tan cuestionado por los actores laborales.

En este periodo el trabajo de las comisiones de Trabajo fue escaso, la Tabla temática de las Comisión del Cámara de Diputados desde Octubre a la fecha es escasa.

Gran parte del tiempo lo ocupó la Comisión investigadora que tuvo por objeto de indagar posibles irregularidades en el proceso de otorgamiento de beneficios previsionales a exonerados políticos. Esto fue materia de largas jornadas y muchas sesiones de trabajo de los Honorables.

Otra sesión fue destinada a que la Ministra del Trabajo y Previsión Social, expusiera en relación al impacto de la crisis financiera internacional en la rentabilidad de los Fondos de Pensiones.

Los proyectos iniciados por Mensaje Presidencial desde Octubre 2011 a la fecha son:

- a. Mensaje del Presidente de la República, que crea la Intendencia de Seguridad y Salud en el Trabajo, fortalece el rol de la Superintendencia de Seguridad Social y actualiza sus atribuciones y funciones. Boletín N° 7829-13, calificado con urgencia "SUMA"
- b. Mensaje del Presidente de la República que modifica las normas de los trabajadores agrícolas establecidas en el Código del Trabajo. Boletín 7976-13, conocido como el "Estatuto de los Trabajadores" Agrícolas" que encontró una férrea oposición de Anamuri, principal organización sindical que agrupa a las mujeres temporeras, quien se ha mantenido al margen de los acuerdos y mesas empresariales del sector agrícolas con dirigentes campesinos.
- c. Mensaje del Presidente de la República que modifica la ley N° 20.305, sobre condiciones de retiro de los funcionarios públicos con bajas tasas de reemplazo de sus pensiones, reconoce pagos y otorga beneficios. Boletín 8059-13.

Las mociones ingresadas, todas transversales:

—Moción de las Diputadas señoras Goic, doña Carolina; Muñoz, doña Adriana, y Pascal, doña Denise, y de los Diputados señores Aguiló; Andrade; Jiménez; Monsalve; Saffirio; Salaberry, y Vilches, que regula la

representación judicial de las organizaciones sindicales respecto de sus afiliados. Boletín N° 7071-13.

—Moción de la Diputadas señoras Goic, doña Carolina, Muñoz, doña Adriana, y Sepúlveda, doña Alejandra y de los Diputados señores Aguiló; Andrade; Díaz; Jiménez; Salaberry, y Schilling, que establece fuero para integrante: s de Comités Paritarios. Boletín 7977-13.

—Moción Código del Trabajo, estableciendo normas de protección de los trabajadores independientes de las artes y espectáculos. Boletín N° 7762-13.

—Moción de los Diputados señores Andrade, don Osvaldo; Becker, don Germán; Browne, don Pedro; Edwards, don José Manuel; García, don René Manuel; Jiménez, don Tucapel; Monckeberg, don Nicolás; Pérez, don Leopoldo; Sauerbaum, don Frank y Walker, don Matías, que modifica el Código del Trabajo en materia de contrato de trabajo por obra o faena. Boletín 7691-13, en segundo trámite reglamentario

—Iniciar estudio moción de las Diputadas señoras Goic, doña Carolina; Muñoz, doña Adriana; Saa, doña María Antonieta, y Sepúlveda, doña Alejandra y de los Diputados señores De Urresti; Monsalve; Ojeda; Salaberry y Vallespín, que precisa las normas vigentes para asegurar los derechos de las manipuladoras de alimentos de establecimientos educacionales. Boletín 8048-13.

—Moción de los señores Diputados Accorsi, Aguiló, Alinco, Araya, Ascencio, De Urresti, Jiménez, Lemus, Marinovic, y Meza, que establece plazo para otorgamiento del finiquito del contrato de trabajo. Boletín 7467-13.

---

## 5. Multirut

En la última quincena de marzo, el Gobierno ingresó al fin una Indicación en materia de Multirut. Esto porque por los plazos legislativos eran ya perentorios, considerando la mayoría opositora en el Senado. Si no lo hacía la Sala finalmente debía votar por aprobar o rechazar el texto propuesto por la cámara de Diputados (conocido como la moción Aguiló), y si bien no es un texto que concite total adhesión, el gobierno podría haber visto convertirse en ley un texto que no era para nada de su agrado.

Inicialmente Gobierno y Oposición buscaron llegar a un acuerdo que permitiera la aprobación, sin embargo no fue posible consensuar temas centrales vinculados con las hipótesis descritas para considerar que dos o más empresas son una sola, tampoco la discusión sobre qué órgano debe ser el encargado de determinar la unidad económica, misma empresa o mismo empleador, otro

punto discordante es el rol de la Dirección del Trabajo, y si se modificaba o no el concepto de empresa del artículo 3° del Código del Trabajo.

Finalmente ingresaron 3 indicaciones, la del Gobierno, otra del senador Muñoz y otra de la Senadora Rincón, éstas dos últimas bastante similares en el fondo. La gran diferencia con la de Gobierno es que si bien hay acuerdo en que sea el juez del Trabajo quien resuelva la controversia, gran avance por parte del gobierno que inicialmente pretendía que los definiera un tercero externo (Comité de expertos) sin embargo, el Gobierno excluye absolutamente a la Dirección del Trabajo de toda instancia en la determinación del fraude laboral. La desconfianza del Gobierno en la institución ha quedado demostrada sin tapujos en el texto de la Indicación, limitando a la Dirección del Trabajo a la mera emisión de un informe que puede ser entregado a los trabajadores para que ellos decidan qué hacer con él. Por lo pronto no demandar por no poner en riesgo su fuente laboral

Un Gobierno que hace alarde señalando que “la Dirección del Trabajo debe ser tan temible con el Servicio de Impuestos Internos”, sin embargo al momento de manifestar respaldo a su misión y quehacer, no le reconoce ningún valor a su trabajo, ni capacidad para ser al menos, fuente de insumos al juez/a respectivo. Tampoco es expresión de confianza hacia la Institución cuando dentro de las políticas de despidos gubernamental debilita su línea jurídica despidiendo a un porcentaje importante de abogados que por años de desempeñaron en dicha institución.

Bueno con todo el Gobierno podrá dar cuenta en el discurso del 21 de Mayo que cumplió su compromiso de haber presentado la Indicación...y la verdad es que a diferencia de Gobiernos anteriores, éste, lo hizo.

## 6. Doctrina laboral.

En materia jurisprudencial el fallo condenatorio por prácticas antisindicales a la empresa Starbucks Coffe <sup>2</sup> convocó la atención de la prensa. El mismo interés, pero generando un amplio rechazo del mundo laboral, se expresó por la dictación y posterior negativa a su reconsideración, del dictamen N° 4844/096, de 07.12.2011, que señaló que “El pago por concepto de semana corrida no corresponde ser incluido en la remuneración íntegra que corresponde percibir durante el feriado y la indemnización del feriado”. El fundamento fue generado a partir de una interpretación que califica la semana corrida como una “remuneración especial”, ni fija ni variable, por lo que no procede incluirla como remuneración íntegra.

## 7. Organizaciones sindicales inquietas.

La Central Unitaria de Trabajadores, intenta superar el fuerte embate sufrido el año 2011 por diferentes medios de comunicación, en especial el diario electrónico El Mostrador, que denunció varias situaciones cuestionables de

2 RIT S-32-2011 del Segundo Juzgado del Trabajo de Santiago. Jueza Paola Díaz Urtubia.

la organización y de su propio Presidente. Sin duda, que el acuerdo con la CPC fue un hito importante que les permite retomar su rol como la principal organización de los trabajadores en Chile. Incluso su Presidente, quien hace poco tiempo se abría a la posibilidad de dejar el cargo, ha declarado recientemente que volverá a postularse en las próximas elecciones de la CUT.

En las bases las organizaciones sindicales están inquietas por cierta sensación que se va reflejando en la cotidianeidad, de aumentos de grados de confianza y sobreseguridad del empresariado para actuar con menor reproche laboral y con menores efectos frente a abusos e incumplimiento laborales.

Además existe inquietud por los desafíos que significará para ellos el cambio de la ley en materia de multirut en materia de quórum, fueros incluso en el tipo de organización. Aún cuando la Dirección del Trabajo ya resolvió que las modificaciones en la conformación y organización de las empresas por unificación de Rut, no afectan el fuero y sus beneficios a los que debe aplicarse la norma ordinaria, que otorga protección hasta después de 6 meses de expirado el mandato dirigenal.

De hecho varias empresa retail y supermercados comenzaron a hacer ajustes adelantándose a lo que ven como un retroceso inevitable para ellos. Pero el atraso en la discusión parlamentaria y el temor que lo que se aprueba sea distinto a la idea original de la Indicación del Ejecutivo, ha puesto un freno en ajustes.

Vale la pena rescatar la incipiente creación de un conglomerado que aglutina a todas las organizaciones de trabajadores vinculadas con el sector energético donde concurren las organizaciones superiores del sector minero, petrolero. La Federación de Trabajadores del Cobre, la Confederación de trabajadores del Cobre, la Fenatrapech, entre otros. Éstas van coincidiendo en propuestas y acciones en orden hacer conciencia de la necesidad de contar con una política nacional energética, ámbito en que el Gobierno ha demostrado nulo interés, al menos no desde el rol del Estado en la protección y proyección de nuestra matriz energética, habiendo cambiado en dos años, 5 veces de Ministro de Energía.

---

## Anexo I

Texto según publicación [www.CUTchile.cl](http://www.CUTchile.cl)

*1.- Protección del empleo en tiempos de crisis.: que según el texto refrenda el espíritu de los acuerdos sobre protección del empleo suscritos por ambas organizaciones el año 2009 con motivo de la crisis financiera internacional, y el año 2010 con motivo del terremoto, convienen en la necesidad de contar con un marco legal permanente que ofrezca una batería de instrumentos para proteger al empleo frente a cualquier situación, que tenga por causa eventual una crisis económica o sea producto de algún desastre natural. "las medidas contempladas en la nueva norma debieran activarse automática y focalizadamente cada vez que la tasa nacional, regional o sectorial de*

desempleo publicada por el INE - si la hubiere - exceda en un punto porcentual el promedio de dicha tasa, correspondiente a los cuatro años anteriores publicados por ese Instituto, y/o, cada vez que, previa solicitud conjunta de la CUT y la CPC, una comisión compuesta por expertos - Decanos de las Facultades de Economía de tres universidades nacionales de reconocido prestigio - determine que se está frente a una crisis en el empleo, o bien, hay elementos suficientes para proyectar que ésta sería inminente y que tendría efectos nacionales, regionales o que afectarían a uno o más sectores económicos.

A su vez, proponen, para los casos en que se active la norma de protección del empleo, que se constituya una comisión técnica tripartita encargada de dar seguimiento a la efectividad en la implementación de las distintas medidas, así como de analizar los distintos indicadores económicos oficiales o de entidades de reconocido prestigio."De igual manera, proponen la ampliación del permiso de capacitación, de modo tal que los trabajadores con jornada completa, si así libremente lo acuerdan con su empleador, puedan reducir sus horas de trabajo; en cuyo caso el trabajador tendría derecho a una remuneración que no podría ser inferior a la proporción de la jornada trabajada, la que sería cancelada por su empleador. Los trabajadores referidos tendrían derecho a acceder a los cursos de capacitación durante las horas en que hayan pactado la reducción de horas de trabajo, estableciéndose que si al vencimiento del plazo acordado la empresa desvincula al trabajador, la remuneración que debiera considerarse para el cálculo de todos los beneficios laborales, sería la que tenía el trabajador antes de pactar la reducción de su jornada laboral. Las medidas de protección del empleo contempladas en esta nueva norma debieran mantenerse vigentes hasta que sean superadas las circunstancias que le dieron origen, velando por la recuperación de la calidad de los empleos. Ambas partes estudiaron las medidas contempladas en las leyes 20.351 y 20.440, en materia de protección del empleo con capacitación y financiamiento del seguro de cesantía y flexibilización de los requisitos de acceso a los beneficios del seguro de cesantía producto del terremoto, estimando la utilidad de estas herramientas y la posibilidad de perfeccionarlas.

*2.- Seguridad Laboral:* Existe pleno consenso en que todos los esfuerzos de cooperación que se desarrollen en materia de seguridad siempre deberán tener como objetivo reducir la accidentabilidad laboral y, en particular, disminuir el número de accidentes fatales y accidentes de trayecto. Para tal efecto, la CPC y la CUT se comprometen a promover la realización de una campaña sobre cultura de seguridad y prevención en el trabajo, que tenga como público objetivo a toda la comunidad, que fomente la prevención y el auto-cuidado. Para ello, se propone invitar al Gobierno, al ISL y a las Mutuales, a ser parte de esta campaña de sensibilización, que podría desarrollarse a través de afiches, folletos, spots publicitarios, con una periodicidad acorde a factores estratégicos, tales como: estacionalidad, fecha de inicio de clases, temporada de la fruta, etc. En materia de Comités Paritarios, se considera importante fortalecer el rol que estos cumplen al interior de las empresas, para lo cual se analizará: formalizar la actividad que estos desempeñan; dar mayor peso a sus recomendaciones dotando de mayores facultades al Comité; y mejorar la capacitación de sus integrantes. Se acuerda solicitar al Gobierno tomar en consideración los puntos de vista de los actores sociales en la formulación e implementación de la política nacional de seguridad y salud en el trabajo, de manera acorde a los términos que establece el convenio 187 de la OIT.

*3.- Reforma al seguro de desempleo.* La CPC y la CUT hacen suyas las recomendaciones hechas por el Comité de Usuarios del Seguro de Desempleo, cuya composición

es tripartita. El sostenido y alto crecimiento del Fondo Solidario de este seguro, permite realizar una reforma sustantiva que permitiría otorgar mayores y mejores beneficios a los trabajadores que tienen que enfrentar la cesantía. En tal sentido, ambas organizaciones acuerdan las siguientes medidas: Elevar el tope de los actuales \$ 380.000 a \$750.000, de manera que aumente sustantivamente el número de trabajadores que se beneficien con esta medida. Elevar la tasa de reemplazo, sobre todo en los dos primeros meses de cesantía, partiendo de un 70% para el primer mes. Establecer una nueva modalidad de copago, de manera que el Fondo Solidario concorra a financiar desde el primer mes la cesantía, y permita al trabajador no ocupar el 100% de su Cuenta de Capitalización Individual. Reducir el aporte de los empleadores al Fondo Solidario cuando la relación laboral se extienda por más de 24 meses. A estas cuatro propuestas, la CPC y la CUT agregan la siguiente: Sustituir el aporte del 1,6% que se efectúa a las cuentas individuales de los trabajadores en el seguro de cesantía, para que en caso de desvinculación por necesidades de la empresa, el trabajador reciba íntegra la indemnización por años de servicio, sin descuento alguno por este concepto.

*4.- Subsidio a la contratación del primer empleo y de quienes han estado mucho tiempo sin empleo.* Se acuerda reiterar la solicitud efectuada al Gobierno para que considere la implementación de la propuesta contenida en el Acuerdo suscrito por la CUT, la CONAPYME y la SOFOFA en materia de capacitación en el trabajo para: a) Aquellas personas que no tengan registro de impositivos en el Sistema de Administración de Fondos de Pensiones, ni iniciación de actividades en el Servicio de Impuestos Internos como independiente. b) Aquellas personas que, en los últimos tres años, no figuren con impositivos en sus respectivas cuentas de Administración de Fondos de Pensiones, o no tengan en los últimos 12 meses prestación de servicios independientes. c) Aquellas personas que hayan trabajado en los últimos tres años en una industria o servicio, que por motivos legales, tecnológicos o comerciales, ya no funcionen efectivamente en Chile.

*5.- Negociación colectiva y sindicalización.* La CPC y la CUT concuerdan en la necesidad de mejorar el marco en que se desarrollan las relaciones laborales en el país, principalmente en lo referido a la Negociación Colectiva, por tratarse de la principal herramienta a través de la cual se canaliza el diálogo social entre trabajadores y empleadores. También coinciden en la importancia de fomentar la actividad sindical y generar más espacios para el fomento de la sindicalización. Bajo este principio, se explicita la voluntad de avanzar en los siguientes aspectos: Fortalecer el sindicato como el principal sujeto de la negociación colectiva, evitando que elementos externos afecten o debiliten el rol que, de acuerdo a las partes, debe tener el sindicato.

Dado lo engorroso y complejo del proceso vigente de negociación colectiva prevista en el Código del Trabajo, conviene en crear una comisión bipartita que en el corto plazo genere una propuesta que simplifique los procedimientos. Se ha expresado la voluntad de establecer que la respuesta de la empresa a la propuesta de contrato colectivo presentado por los trabajadores, atendidas las circunstancias en que se encuentra la empresa, debiera mantener las condiciones de la anterior negociación colectiva. Conviene en ampliar la cantidad de materias que el o los sindicatos pueden abordar en una negociación colectiva con sus empleadores, cuando esto sea por acuerdo de las partes y el o los sindicatos representen a lo menos el 65% de los trabajadores de la empresa. Hay coincidencia en la necesidad de favorecer el conocimiento de la actividad sindical y sus beneficios. Sin embargo, al no existir criterios comunes respecto de los mecanismos para ingresar a un sindicato, se ha acordado seguir profundizando en

esta materia, a fin de dilucidar cuáles son los factores que podrían favorecer mayores tasas de sindicalización. Acuerdan que, en el marco de las conversaciones sobre sindicalización y negociación colectiva, es importante dejar espacio para un capítulo agrícola, en el que una comisión bipartita pueda analizar en detalle todos los aspectos particulares de la relación laboral en el campo. Finalmente, las partes manifiestan su voluntad de constituir una comisión bipartita para que haga un análisis periódico de las negociaciones colectivas, con el fin de identificar y estudiar los factores que pudieran generar tensiones en su desarrollo.

6.- *Multirut*. La CPC y la CUT expresan su voluntad común de que, para efectos de todos los aspectos de las relaciones laborales, dos o más empresas deban ser consideradas como una, cuando concurran los requisitos que a continuación se indican respecto de ellas: tengan un mismo controlador; presten los mismos servicios o fabriquen productos similares; y tengan una dirección laboral común. Estos requisitos deberán ser calificados por un tercero por definir, a requerimiento de alguna de las partes interesadas. Dentro de este marco, proponen que cuando dos o más empresas sean calificadas como una, los trabajadores puedan constituir si así lo desean un único sindicato con todos los Rut, y/o los distintos sindicatos integrar un solo proceso de negociación colectiva y, el (los) sindicato(s) inter - empresa que agrupen sólo a trabajadores de esos Rut, puedan negociar conforme a las reglas de la negociación de empresa.

7.- *Salario mínimo*. Se estima importante analizar la posibilidad de que los actores sociales se reúnan anualmente para intentar acordar cuáles son los parámetros objetivos que deben servir de sustento para el cálculo del salario mínimo de cada año, considerando distintos antecedentes, pudiendo solicitar acceso a la base de datos del seguro de cesantía administrado por la AFC y efectuar una recomendación conjunta al Gobierno, sin perjuicio de los contactos que éste realice por su cuenta con los actores sociales.

8.- *Empleo femenino*. La CPC y la CUT declaran estar conscientes de que en Chile sigue siendo necesario aumentar la tasa de participación laboral femenina y reducir las brechas de remuneración que aún persisten entre hombres y mujeres. En este contexto, convienen en constituir una comisión bipartita que analice todos los aspectos particulares del empleo femenino.



# Educación Superior

5

# **Secuelas del movimiento estudiantil: una evaluación preliminar**

Luis Eduardo González  
Oscar Espinoza Díaz

---

## Introducción

Después de un periodo de casi ocho meses de movilizaciones estudiantiles que convulsionaron al país, es importante analizar el contexto en que ellas se manifestaron, revisar los resultados y las implicancias que ellas tuvieron para los distintos actores y para las entidades involucradas.

En consideración a lo señalado, el presente artículo se ha organizado en cuatro partes. En la primera se da cuenta del contexto en que se produjeron las movilizaciones, mientras que en la segunda se destacan algunos hitos de las acciones desarrolladas. A posteriori, se analizan los resultados y consecuencias generados por la movilización estudiantil, para concluir con un juicio evaluativo de todo el proceso.

---

### 1. El contexto de una movilización estudiantil de amplio espectro en el sistema educativo

El sistema educacional chileno es altamente segmentado distinguiéndose tres sectores claramente diferenciados. En primer lugar, un segmento conformado por los establecimientos particulares pagados, que recluta el 7% de la matrícula en el cuarto año medio y que atienden a sectores económicos pertenecientes al decil de mayores ingresos en el país. Estos establecimientos tienen aranceles de matrícula del orden de U\$ 700 dólares mensuales, cuentan con equipamiento adecuado y con un cuerpo docente conformado por los mejores profesores del medio.

En segundo término, están los establecimientos particulares subvencionados que concentran el 48% de la matrícula de cuarto medio y que reciben del Estado un aporte que corresponde a un monto diario por cada estudiante que asiste a clases. Además, estos establecimientos tienen la facultad de seleccionar a sus estudiantes y se ubican, generalmente, en sectores de alta densidad poblacional donde es mayor la demanda, lo cual permite tener una mayor tasa de reclutamiento y así disminuir drásticamente los costos por alumno.

Además, están las escuelas estatales de administración municipal que tienen la obligación, por una parte, de aceptar a todos los postulantes que lo soliciten, sin selección, y por otra, de ofrecer oportunidades de estudios en los sectores rurales alejados y de baja densidad poblacional. En consecuencia, a los establecimientos municipales que cobijan al 45% de la matrícula de cuarto año medio a nivel nacional asiste el segmento más vulnerable y de menor nivel socioeconómico. Debido a ello sus resultados académicos son más bajos lo cual ha afectado su reputación y prestigio académico. Como consecuencia de lo anterior, estos establecimientos han ido disminuyendo su matrícula en forma progresiva y, por ende, han ido incrementado sus costos unitarios, lo que a su vez incide negativamente en la calidad de su oferta educativa. Junto con ello se ha producido el cierre de numerosos establecimientos que no son rentables para los municipios, todo lo cual afecta a las posibilidades educativas de los sectores más pobres del país.

Por otra parte, todos los colegios subvencionados (ya sea municipales o particulares) pueden tener un financiamiento compartido según la ley vigente,

que permite que los colegios puedan cobrar a los apoderados una mensualidad que, en promedio, asciende a U\$40 (\$17 mil pesos chilenos).

El movimiento estudiantil se concentró principalmente en los establecimientos municipalizados. En una cantidad importante de colegios tomados por los estudiantes éstos contaron con el apoyo de sus apoderados. La movilización se prolongó incluso en algunos municipios hasta del mes de enero de 2012, en lo que fue una paralización inédita para el país por el tiempo que ella abarcó. Sin embargo, los paros y tomas indujeron a algunas familias a trasladar a sus hijos a los establecimientos privados subvencionados que se mantuvieron funcionando durante ese período, acentuando la tendencia privatizante observada en el sistema escolar desde el año 1981, lo que se vio reflejado en la reducción de la matrícula en el sector público para el año 2012, donde algunos municipios perdieron entre el 10% y el 50% de su matrícula. Como consecuencia de ello, se han agudizando las dificultades financieras de los establecimientos municipales y se fortaleció el proceso privatizador, lo que se compadece plenamente con la agenda del gobierno de Piñera.

Así por ejemplo, el intendente de la Región de Los Lagos al inaugurar el año escolar 2012 lamentaba las consecuencias que tuvo el movimiento estudiantil, que implicó una baja en las matrículas en el sistema municipal que se trasladó al sector particular subvencionado estimada en un 22% en la región, porcentaje que se proyectaba en un 50% para los liceos de Puerto Montt y de hasta un 80% en algunos colegios de Chiloé. Por otra parte, en el sistema municipal de la comuna de Quillota, las bajas en materia de matrículas se estimaban en 5.500<sup>1</sup> alumnos al inicio de la actividades académicas del 2012. Por su parte, en el caso de la Municipalidad de Santiago se estimaba que perdió el 10% de la matrícula en sus establecimientos además de la repitencia de 7.612 estudiantes de un total de 21.800 alumnos, amén de mil quinientos millones de pesos en daños.<sup>2</sup>

Es importante recalcar que la tendencia a la disminución de la matrícula municipal se inició en 1990, cuando según cifras del Departamento de Estudios del Mineduc había 6.286 establecimientos municipales. Hoy, sólo existen 5.598, es decir, 688 colegios menos que al iniciarse los gobiernos de la Concertación. En paralelo, en el mismo período los colegios particular subvencionados pasaron de 2.694 a 5.761 establecimientos (3.067 más que al principio de los años noventa). Con posterioridad a las movilizaciones estudiantiles se estima que en total en todo el sistema municipal chileno podría haber entre los años 2011 y 2012 una fuga de 164.807 alumnos, descendiendo la tasa de participación del 39,7% al 35% con un pérdida de \$

1 Entrevista del Mercurio 8 de marzo del 2012 y La Estrella de Quillota, Colegios municipales de Quillota partieron clases con 2 mil alumnos menos que el 2011. En <http://www.soychile.cl/Quillota/Sociedad/2012/03/08/76679/Colegios-municipales-de-Quillota-partieron-clases-con-2-mil-alumnos-menos-que-el-2011.aspx>

2 La Segunda, 6 de febrero de 2012. Matrículas en liceos municipales de Santiago registran una baja de hasta 10% en 2012. En <http://www.lasegunda.com/Noticias/Educacion/2012/02/719456/Matriculas-en-liceos-municipales-de-Santiago-registran-una-baja-de-hasta-10-en-2012>



47 millones de dólares anuales (equivalentes a \$94 mil millones de pesos chilenos)<sup>3</sup>.

El cierre masivo de colegios y la pérdida continua de matrícula no ha permitido a los municipios equilibrar sus finanzas. Cifras de la Asociación de Municipalidades dan cuenta que la deuda total del sistema asciende a \$165 mil millones en la actualidad.

El futuro de la educación pública pende en la actualidad del proyecto de ley de desmunicipalización que ya está en el Congreso. Se plantea en él la creación de agencias de educación local, que serán sostenedoras de los establecimientos dentro de una comuna o agrupación de comunas. Sin embargo, no se contemplan dineros adicionales para sanear el nuevo sistema; es decir, estas agencias nacerían tan desfinanciadas como el sistema antiguo en el caso de que heredaran las deudas que hoy arrastran las municipalidades, según señala el Colegio de Profesores.

La segmentación de la educación escolar se ve reflejada también en el nivel terciario donde el acceso está condicionado por el tipo de establecimiento secundario del cual provienen los postulantes (Ver Cuadro N°1). Esta segmentación se observa, igualmente, en varias dimensiones en el nivel terciario, entre las cuales se pueden señalar las siguientes: el tipo de institución (centros de formación técnica, institutos profesionales y universidades), la propiedad de la entidad (pública o perteneciente al Consejo de Rectores o privada), su ubicación territorial (metropolitana o regional), y su prestigio social.

**La aprobación del presupuesto de 2012 supuso que los grandes ganadores fueran las universidades provadas nuevas, que están viendo grandes beneficios de todo tipo para ellas (...)**  
**Las movilizaciones, a su turno, dejaron entrever la madurez que ha ido adquiriendo el movimiento estudiantil secundario y universitario con una capacidad de organización y articulación que puso en jaque al gobierno de Piñera.**

3 Pablo Obregón (2012). Municipios perderán \$94 mil millones al año si se concreta fuga de 164 mil alumnos. El Mercurio, 4 de marzo del 2012. En <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=94004>

CUADRO N°1

DEPENDENCIA DEL ESTABLECIMIENTO EDUCACIONAL SECUNDARIO DEL CUAL PROVIENEN LOS POSTULANTES DE LA PROMOCIÓN 2011 QUE SE MATRICULAN EN LAS UNIVERSIDADES DEL CRUCH

Dependencia	Matrícula 4° Medio	%	Inscritos PSU	Postulan	Selección	Matrícula	Matricula/inscritos universidades del CRUCH
Municipal	120.514	45,2	118.816	16.006	12.400	9.302	7.7%
Subvencionado	127.784	47,9	141.235	26.367	19.551	14.843	10.9%
Particular	18.564	7,0	26.393	9.619	7.823	6.142	23.4%
Sin Información	----		2.346	227	150	114	4.9%
TOTAL	266.862		285.325	52.219	39.924	30.401	11,4

Fuente: DEMRE (2011)

Se observa que los inscritos para rendir la PSU provienen en su mayoría de establecimientos municipalizados y subvencionados, sin embargo, en la distribución de la matrícula universitaria se constata que existe una sobrerrepresentación de los alumnos provenientes de los establecimientos particular pagados, y que del total de egresados de la educación media de la promoción se matricula sólo el 11,4% en las universidades del Consejo de Rectores.

La inequidad que da cuenta, entre otros aspectos, de la desigualdad en la preparación de los postulantes y en la calidad de la formación que reciben los alumnos de diferentes establecimientos de la enseñanza media se puede observar en el Cuadro N°2 que muestra como los colegios particulares, que solo albergan al 7% de la población escolar (de nivel socioeconómico más alto), representan el 20% de los ingresantes a las universidades del CRUCH. Esta desigualdad fue otro de los aspectos que se hizo notar durante la movilización estudiantil (Ver Cuadro N°2).

CUADRO N°2

COMPARACIÓN ENTRE MATRICULA DE 4° MEDIO SEGÚN SOSTENEDOR Y SU REPRESENTATIVIDAD EN LOS MATRICULADOS EN LAS UNIVERSIDADES DEL CRUCH

DEPENDENCIA	% en 4° Medio	% Matriculados en universidades del CRUCH
Municipal	45,2	30,7
Subvencionado	47,8	49,0
Particular	7,0	20,3
TOTAL %	100	11,4
N	266.862	30.287

Fuente: DEMRE (2011).

Estas cifras muestran cómo la segmentación de la educación media se ve prolongada en la educación superior lo que se ve refrendado en el Cuadro N°3 de distribución de la matrícula según nivel socioeconómico por tipo de institución.

CUADRO N°3

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA DE EDUCACIÓN SUPERIOR POR TIPO DE INSTITUCIÓN SEGÚN QUINTILES DE INGRESOS (2006)

TIPO DE INSTITUCIÓN	Quintiles de ingreso					
	I	II	III	IV	V	TOTAL
<b>Universidades del Consejo de Rectores</b>	11,0	14,0	18	27	30	100
<b>Universidades Privadas Nuevas</b>	6,0	9,0	13	28	44	100
<b>Institutos Profesionales</b>	8,0	15,0	24	28	25	100

Fuente: Mideplan, Casen 2006.

Cómo se sabe esta segmentación se proyecta aun más en la inserción de los profesionales y técnicos en el mercado laboral. En este contexto, cabe señalar que el movimiento estudiantil post secundario, si bien tuvo una convocatoria bastante amplia, se concentró básicamente en las universidades públicas o del Consejo de Rectores, que reclutan a un determinado segmento del estudiantado. Son ellos quienes asumieron prácticamente todo el costo de las movilizaciones, las pérdidas de clases, la prolongación de los estudios en el periodo de vacaciones estivales y el desarrollo de un semestre académico bajo presión.

## 2. Hitos destacables de la movilización estudiantil

Las movilizaciones se iniciaron en la educación superior (Universidades del CRUCH) durante el mes de mayo de 2011 y se prolongaron hasta mediados de noviembre. Ello implicó que, una vez depuesta la movilización, la mayoría de las universidades públicas tuvo que implementar un semestre más intensivo y reprogramar sus actividades académicas hasta fines del mes de enero y en la mayoría de ellas han debido completar su año académico durante el mes de marzo de 2012 de modo de cumplir con los planes y programas pre establecidos.

En la medida que el movimiento estudiantil se fue expandiendo y captando mayor apoyo ciudadano, también fue endureciendo su discurso haciendo cada vez más difícil el diálogo con el gobierno, debido a que sus posiciones se sustentaban en un marco ideológico contrapuesto que asignaba al Estado un

rol preponderante en la administración, regulación y supervisión del sistema educacional.

Frente a la imposibilidad de resolver el conflicto por la vía del diálogo, el gobierno actuó por la vía administrativa amenazando, por una parte, con suspender la entrega de fondos estatales a las entidades que no estuvieran cumpliendo con su cometido, y, por otra, con congelar la entrega de fondos de becas a los estudiantes que tuvieran este beneficio. Para hacer efectiva su amenaza solicitó las listas de los estudiantes en paro a los rectores de las universidades públicas. En ese contexto, los propios rectores se vieron forzados a solicitar en reiteradas ocasiones el reintegro de sus alumnos a clases para evitar los riesgos financieros en sus instituciones, derivados de la deserción y la no entrega de recursos fiscales que permitieran cumplir con los diversos compromisos financieros.

Por otra parte, el gobierno hizo esfuerzos por comprometer al Congreso Nacional en la búsqueda de soluciones al conflicto. No obstante, no se lograron avances sustantivos y, en general, se pudo constatar la escasa eficiencia de la estructura del poder político y de los partidos como interlocutores válidos confiables frente a los dirigentes estudiantiles.

En consecuencia, se puede señalar que en el largo plazo se obtuvieron cambios muy magros en el sistema, que ambas partes se mostraron bastante intransigentes en sus posiciones, y que el gobierno no transó mayormente, manteniéndose casi inalterable el modelo vigente de autofinanciamiento e incrementándose la tendencia a la privatización del sistema en su conjunto.

### 3. Resultados y consecuencias del movimiento estudiantil

Los aspectos en discusión puestos en la palestra por el movimiento estudiantil y que suscitaron el conflicto con el gobierno de Piñera eran cinco: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad y el rol del Estado y cambios en la institucionalidad.<sup>4</sup> En los párrafos siguientes serán discutidos cada uno de ellos.

#### 3.1. Resultados en relación con el financiamiento

En relación al financiamiento los estudiantes demandaban terminar con el crédito con aval del Estado y aumentar los aportes basales de libre disposición a las universidades del CRUCH. El gobierno por su parte proponía: reducir la tasa de interés del crédito con aval del Estado (del 6 al 2%); reprogramar la deuda de los morosos; crear un fondo para la educación superior (de U\$ 4.000.000) ; y, establecer tres fondos concursables: (a) para calidad en

4 Para las propuestas de ambas partes se usaron como fuentes las que se enumeran a continuación: Bulnes (2011); CONFECH (2011); & MINEDUC (2011).

formación de profesores; b) para centros de innovación en ciencia y tecnología; y para c) apoyo de universidades regionales a su región).

Quizás el resultado más visible de las demandas del movimiento estudiantil fue la reducción de los intereses de los créditos bancarios con aval del Estado de 5,6 % que debían cancelar los alumnos de las universidades privadas al 2,0%, similar al que cancelaban los estudiantes de las entidades estatales. Pero a la postre este fue un triunfo para el sector privado y no para los estudiantes de las Universidades del CRUCH. Además, el Gobierno dio la posibilidad de renegociar los créditos de los actuales deudores del sistema, lo cual implicaría beneficiar a 110.000 deudores.

Estas medidas, si bien son loables para los beneficiados, implican indirectamente una contribución adicional del Estado a las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica privados. Además de garantizar al sector financiero la diferencia del 4% de los intereses que serían cubiertos con fondos fiscales.

En relación a los aportes basales la realidad es que las universidades públicas no vieron aumentados de manera relevante los aportes directos del Estado en la Ley de Presupuesto del 2012. En tal sentido, el rector de la Universidad de Chile, Víctor Pérez, explicó que el presupuesto 2012 beneficiaba a los planteles privados y no a los del Estado. En su opinión, se estaba privilegiando la educación privada y se estaba perjudicando a las públicas, en especial a la Universidad de Chile. Además, agregó que "se están abriendo fondos basales, y convenios, vía otro tipo de fondos, a todos los planteles (incluso aquellos sin acreditación), sin requerimientos de calidad.

A juicio de Pérez, la aprobación del presupuesto 2012 supuso que los grandes ganadores fueron las universidades privadas nuevas, que están viendo grandes beneficios de todo tipo para ellas<sup>5</sup>. En los momentos en que el proyecto de Ley de Presupuestos 2012 estaba en plena discusión el rector Pérez le indicaba a los parlamentarios y al gobierno que "si lo que se busca es dilatar el conflicto para terminar ahogando económicamente y académicamente a las universidades estatales significa que tendremos que seguir con este proceso mucho más allá de lo que estamos pensando. Ojala que los políticos no se equivoquen".

Por su parte, el rector de la Universidad de Santiago, Juan Manuel Zolezzi, presidente del consorcio de universidades del Estado de Chile, señaló que los rectores de las universidades tradicionales se encontraban preocupados y decepcionados con la cantidad de recursos destinados a la educación superior en el presupuesto de 2012. Al respecto argumentó: "No hay aportes basales para las universidades del Estado, no está ni siquiera la glosa, lo que representa un retroceso". En el mismo sentido, el rector de la Universidad de Tarapacá, Emilio Rodríguez, señalaba que el presupuesto no cumplía con las expectativas que se había generado la sociedad. A lo cual agregó lo siguiente,

5 Declaraciones del rector de la Universidad de Chile Víctor Pérez para Radio Cooperativa recogidas en el diario La Tercera. Ver <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/10/680-400286-9-rector-perez-sobre-presupuesto-los-grandes-ganadores-son-los-planteles-privados.shtml>

Claudio Elórtégui, rector de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso: "Efectivamente, no hay incremento real de los aportes y debería haberlos, porque los recursos fiscales por alumno hoy día son inferiores a los que había en los 80. Esa es una de las razones por las cuales las universidades han incrementado sus aranceles."<sup>6</sup>

En el marco de la movilización estudiantil y la discusión del presupuesto 2012, el Centro de Estudios del Consorcio de Universidades Estatales (CECUE), preparó un documento en el cual determina las cifras respecto del crecimiento de los aportes fiscales a las universidades del CRUCH. El documento concluye en que "una de las tendencias que sigue este presupuesto es dar mayores recursos por la vía de la demanda y a través del sistema de concurso, y hacer retroceder la entrega de los aportes basales a las universidades públicas".<sup>7</sup>

Agrega el estudio en comento que en el presupuesto no se plantean aumentos reales ni del aporte fiscal directo ni del aporte fiscal indirecto, acotando que aun cuando los fondos concursables aumentarán un 8,8%, su acceso fue abierto a todos los planteles del sistema. Consecuentemente, los fondos concursables "se vuelven a proponer abiertos en todas sus líneas a instituciones privadas autónomas, con el solo requisito de estar acreditadas. No se respeta así lo acordado en la negociación presupuestaria del 2011, donde se terminó adjudicando estos fondos con un criterio de 80% para las universidades públicas y un 20% para las privadas" (CECUE, 2011).

Otra de las críticas que se menciona en el documento dice relación con las ayudas estudiantiles, ya que se incrementan las becas para las instituciones privadas en un alto porcentaje -la beca Juan Gómez Millas crece en un 373%-, a diferencia de lo que ocurre con las becas para las instituciones del Consejo de Rectores, que crecen en un 6,5%, lo que "no atiende y más bien castiga a los estudiantes movilizados" (CECUE, 2011).

Adicionalmente, se indica que no existe consideración de recursos para la reconstrucción (tras el terremoto) de universidades del Consejo de Rectores y que el presupuesto 2011 destinó una mayor cantidad de aportes para las instituciones privadas. Según el documento, las pérdidas para las universidades tradicionales alcanzaron los 27.500 millones de pesos, y de esos, sólo se cubrieron 5.291 millones, 700 menos que los destinados para planteles privados.

Otra de las críticas a que hace referencia el estudio del CECUE se refiere a la imposibilidad de endeudamiento a largo plazo de las instituciones estatales ya que éstas en la actualidad sólo pueden hacerlo durante el período presidencial

6 Ver Carolina Araya (2011). Informe del CUECH critica falta de aportes basales para 2012. En <http://diario.latercera.com/2011/10/15/01/contenido/pais/31-87000-9-rectores-de-ues-tradicionales-acusan-nula-alza-en-aportes-directos-en.shtml>

7 Centro de Estudios Consorcio de Universidades del Estado de Chile (Octubre, 2011 ). Análisis proyecto ley de presupuesto educación superior años 2011 2012. En [http://www.universidadesestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/InformePresupuesto2012\\_conComentarios.pdf](http://www.universidadesestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/InformePresupuesto2012_conComentarios.pdf)

vigente. Según el informe, en la Ley de Presupuesto del 2011, este aspecto fue contemplado, sin embargo, "las condiciones de mercado se han restringido."<sup>8</sup>

La misma opinión se da en un documento sobre el presupuesto preparado por la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso que concluye que los aportes basales para las universidades del CRUCH no tendrán incremento para el año 2012.<sup>9</sup> En 2010, el aporte fiscal directo (AFD) fue de \$146 mil 464 millones. En el 2011 la cifra se elevó a \$ 155 mil 130 millones y para el 2012, creció a \$160 mil millones. Un aumento nominal de 2,8%. Empero, el IPC proyectado para el año 2012 llegaría a 3,5%. Según cálculos del actual ministro de Educación Harald Beyer, se estimaba que en 1992, en moneda actual, el Aporte Fiscal Directo llegaba a \$ 720 mil por alumno, mientras que para el año 2009 ascendió a \$ 460 mil debido a que estos recursos crecían a un ritmo menor que el resto de los dineros a las universidades.

El caso del aporte fiscal indirecto (AFI) es similar al de los aportes directos. En 2011, el monto que se entregaba a los planteles que matriculan a los 27.500 mejores puntajes en la PSU llegó a \$ 22 mil 500 millones, lo que significó un alza de 3,3% en relación con el año anterior. En la partida para 2012, se aumentan 2,8%, lo que equivale a cero incremento real.

Frente a las reducciones observadas en los distintos aportes del Estado a las universidades tradicionales en el presupuesto del año 2012, se incrementan los fondos de desarrollo institucional MECESUP, que crecen casi 12% y los fondos para ciencia y tecnología, que crecen 22%. Ambos son recursos concursables, abiertos a todos los planteles, tanto privados como públicos

### 3.2. Resultados en relación con el lucro

En relación al lucro los estudiantes proponían su eliminación en todos los niveles; mientras que el Gobierno mencionaba solo la publicación de la FECU semestral de cada institución incluyendo ingresos, gastos y vínculos contractuales como un mecanismo para llevar adelante el control.

Al respecto se puede señalar que no hubo cambios relevantes en este plano, prevaleciendo por tanto la postura del gobierno, no obstante que se crea en la opinión pública una preocupación por el tema.

### 3.3. Resultados en torno a la calidad

En cuanto a la calidad, los estudiantes planteaban la acreditación obligatoria para todas las instituciones de educación superior a través de agencias

8 Ver análisis del documento del CECUE de Carolina Araya en <http://diario.latercera.com/2011/10/15/01/contenido/pais/31-87000-9-rectores-de-ues-tradicionales-acusan-nula-alza-en-aportes-directos-en.shtml>

9 Ibid.

estatales. Por su parte, el gobierno planteaba evitar los conflictos de interés entre agencias acreditadoras e instituciones de educación superior.

Sobre este tema no se observa ningún cambio relevante, ni en la legislación ni en la forma de implementar los procesos de acreditación, los cuales se han mantenido inalterables. No obstante, de parte de la Comisión Nacional de Acreditación, organismo estatal autónomo, independiente del gobierno, se ha observado un cierto incremento de los niveles de exigencias para la acreditación. Sobre el particular se puede mencionar que dos universidades privadas asociadas a consorcios internacionales (Universidad UNIACC y Universidad Internacional SEK) que se sometieron al proceso de reacreditación durante el segundo semestre del año 2011 no fueron acreditadas por la CNA en primera instancia<sup>10</sup>, si bien no se puede establecer que ello es consecuencia de los movimientos estudiantiles. Ciertamente, esta es una señal potente hacia el mundo externo que busca en parte limpiar la deteriorada imagen que ostenta la CNA actualmente.

Un antecedente reciente que no puede obviarse y que deja en evidencia la precariedad del sistema de aseguramiento de la calidad chileno, es la denuncia realizada a fines de enero de 2012 por CIPER donde se informa que el ex Director de la CNA, Eugenio Díaz, garantizó la acreditación institucional de la Universidad del Mar a cambio de 60 millones de pesos. El contrato, además de los \$60 millones, fija un incentivo extra para que Díaz consiga que la CNA acredite por más años a la U. del Mar. Si la acredita por dos años le pagarían \$ 15 millones extra; si logra tres años, le pagarían \$25 millones; si logra cuatro años, \$45 millones.<sup>11</sup> El hecho en cuestión está en la actualidad siendo investigado por la Contraloría General de La República.

### 3.4. Resultados en relación con el acceso

Con respecto al acceso y equidad los estudiantes solicitaban avanzar en una representación más equitativa de la matrícula; la reestructuración integral del sistema de becas y de las ayudas estudiantiles en sus montos, cobertura y condiciones de postulación y la aplicación de un propedéutico y de pruebas de acuerdo al área de especialización. De otro lado, el gobierno planteaba establecer becas para el 60% más pobre (quintiles 1, 2 y 3), la reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles, y el promover el uso del ranking de egresados por establecimiento de enseñanza media como criterio de acceso a la educación superior.

Los recursos del Estado para las becas aumentan. En efecto, en lo que concierne a las becas Juan Gómez Millas, que se entregan a alumnos con más de 550 puntos en la PSU, se verifica que éstas crecieron en un 523%. Si bien el incremento favorece a los estudiantes hasta el tercer quintil, no permite cubrir

<sup>10</sup> Empero, en el caso de la Universidad Internacional SEK tras apelar ante la CNA a fines del año pasado se resolvió reacreditarla.

<sup>11</sup> CIPER Chile (2012). Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha por polémico contrato. En <http://ciperchile.cl/2012/01/31/sistema-de-acreditacion-universitaria-bajo-sospecha-por-polemico-contrato/>

la totalidad del arancel debido a que existe una diferencia entre el monto del arancel por carrera que asigna el Estado y los valores reales que cobran las universidades. Dicha situación obligará a los beneficiarios a solicitar créditos a la banca para cubrir el costo diferencial.

### 3.5. Resultados respecto al cambio del rol del Estado en la educación superior

En relación con el rol del Estado y la institucionalidad, los estudiantes solicitaban que el Estado debía ser garante y regulador de educación de calidad y de la creación de una red nacional de educación técnica pública. El gobierno, a su vez, proponía crear una nueva subsecretaría de educación superior; establecer una única agencia de becas; crear una superintendencia de educación superior; agilizar la gestión de las universidades estatales; crear un sistema con cuatro tipos de instituciones: universidades estatales, tradicionales no estatales, y privadas no tradicionales, abriendo la posibilidad que entre éstas últimas existieran entidades con y sin fines de lucro.

Como resultado de las movilizaciones el Gobierno agilizó las acciones para crear una superintendencia de educación superior que ya había sido programada en el gobierno anterior pero que no se había implementado. De hecho, el proyecto de ley fue enviado a fines del año pasado al congreso y está a la espera de su discusión y posterior aprobación. Salvo lo señalado, no se observan cambios importantes en la estructura del Sistema de Educación Superior ni en el rol que juega el Estado en él.

En cualquier caso, no es mucho lo que se puede esperar de la futura superintendencia de educación superior, que lo más probable se termine transformando en una superintendencia más que a la postre no cumpla el rol regulador que requieren nuestras instituciones, y sólo se dedicará a denunciar ocasionalmente cuando haya algún escándalo pero no aplicará sanciones ejemplificadoras, porque el sistema tal y como está concebido continuará protegiendo los intereses de las grandes empresas y grupos económicos en desmedro de los usuarios.

---

## 4. Evaluación

Al comparar las demandas de los estudiantes y los logros alcanzados al término de las movilizaciones queda en evidencia que la postura del gobierno ha predominado claramente y que el modelo neo liberal vigente no se ha alterado un ápice.

En efecto, el gobierno, en coherencia con sus planteamientos ideológicos, en cuanto al régimen de financiamiento incrementó las becas, y renegoció con deudores del crédito, pero no apoyó a las entidades públicas sino que se inclinó más bien por fortalecer al sector terciario privado, asumiendo parte del costo financiero y reduciendo los intereses de los créditos para los estudiantes de ese sector. Junto con ello optó por ampliar la oferta de fondos públicos

concursables para las universidades privadas, y mantuvo prácticamente inalterables los recursos destinados a aportes basales para las universidades estatales.

En lo que respecta a las críticas sobre el lucro en educación el gobierno no realizó ningún cambio, salvo que en el discurso señaló que se sostenía el irrestricto cumplimiento de la ley que, como es sabido, no permite ningún control serio sobre su cumplimiento eficaz. Ello, naturalmente, facilita que las IES y, especialmente, las universidades lucren a vista y paciencia de toda la sociedad.

En relación con la calidad de la oferta académica tampoco se generó ningún cambio por parte del gobierno. Es más, la única innovación que estaba prevista con antelación a las movilizaciones y que se mantuvo en la plataforma del gobierno aliancista es la evaluación externa del sistema de aseguramiento de la calidad a cargo de una agencia internacional. No obstante, a la fecha dicha evaluación no se ha llevado a cabo.

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

En lo que concierne al rol del Estado y la institucionalidad, se puede indicar que el gobierno ha agilizado la creación de la superintendencia de educación superior por la vía de un proyecto de ley, que se espera velará entre otros aspectos por la calidad de la oferta educativa y el cumplimiento de la normativa vigente. No obstante, esta dependencia cuya creación se ha planteado hace bastante tiempo aun no logra implementarse.

En síntesis, como se observa en el corto plazo las movilizaciones no lograron los cambios propuestos. Ello se puede explicar por varias razones. En primer lugar, porque varias de las modificaciones propuestas por los estudiantes eran de carácter sistémico (por ejemplo, gratuidad y fin al lucro) y suponían una modificación sustantiva del modelo económico vigente frente a lo cual el gobierno no estaba dispuesto a transar. En efecto, las demandas estudiantiles no eran compatibles con la ideología del gobierno permeada por un exacerbado neoliberalismo. En segundo término, porque varios de los cambios demandados en caso de implementarse socavarían los cimientos del modelo neo liberal imperante y requieren de una planificación y recursos que garanticen el tránsito de un sistema a otro. En tercer lugar, porque no existía la voluntad política, los recursos, ni los requisitos técnicos para implementar los cambios que requieren de personal con características especiales y con los recursos apropiados para llevarlos a cabo.

Si bien en el corto plazo no se visualizan transformaciones relevantes a nivel de sistema como resultado de las movilizaciones estudiantiles, es evidente que ellas sembraron una semilla de transformación de la sociedad actual, que

podría concretarse muy probablemente en el mediano plazo al amparo de un gobierno progresista que entienda que la educación es el principal vehículo de movilidad y cohesión social en el mundo contemporáneo. Las movilizaciones, a su turno, dejaron entrever la madurez que ha ido adquiriendo el movimiento estudiantil secundario y universitario con una capacidad de organización y articulación que puso en jaque al gobierno de Piñera. Ciertamente, el movimiento estudiantil reaparecerá y volverá al contraataque en cualquier momento en pos de demandas que son del todo legítimas y abordables y que quedaron sin resolver el año anterior. A diferencia de lo ocurrido con el movimiento previo en esta ocasión los estudiantes como ya lo han anunciado llegarán con propuestas concretas de cambios avaladas con estudios técnicos y con un criterio político más pragmático.

Por último, cabe destacar que el movimiento estudiantil chileno tuvo importante incidencia en el desarrollo de otros movimientos similares en América Central con todas las implicancias que ello conlleva. Un caso muy cercano es el colombiano donde los estudiantes se opusieron tajantemente a un proyecto que buscaba privatizar la educación terciaria en dicho país. La enseñanza del caso chileno y la trascendencia del movimiento estudiantil sirvieron de base para sustentar el movimiento colombiano que logró detener la tramitación del proyecto antes mencionado.

---

## Bibliografía

Araya, C. (2011). Informe del CUECH critica falta de aportes basales para 2012. En <http://diario.latercera.com/2011/10/15/01/contenido/pais/31-87000-9-rectores-de-ues-tradicionales-acusan-nula-alza-en-aportes-directos-en.shtml>

Bulnes, F. (2011). Gobierno lanza plan de cuatro puntos para destrabar conflicto. En *La Tercera*, 18 de agosto del 2011.

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

CIPER Chile (2012). Sistema de acreditación universitaria bajo sospecha por polémico contrato. En <http://ciperchile.cl/2012/01/31/sistema-de-acreditacion-universitaria-bajo-sospecha-por-polemico-contrato/>

Confech (2011). Carta de la Confech al Presidente Sebastián Piñera. Santiago, 23 de agosto. En [http://www.cooperativa.cl/confech-pidio-a-pinera-pronunciarse-sobre-12-puntos-clave-para-empezara-dialogar/prontus\\_notas/2011-08-23/142115.html](http://www.cooperativa.cl/confech-pidio-a-pinera-pronunciarse-sobre-12-puntos-clave-para-empezara-dialogar/prontus_notas/2011-08-23/142115.html)

*El Mercurio* 8 de marzo del 2012.

La Estrella de Quillota (2012). Colegios municipales de Quillota partieron clases con 2 mil alumnos menos que el 2011. En <http://www.soychile.cl/Quillota/Sociedad/2012/03/08/76679/Colegios-municipales-de-Quillota-partieron-clases-con-2-mil-alumnos-menos-que-el-2011.aspx>

La Segunda, 6 de febrero de 2012. Matrículas en liceos municipales de Santiago registran una baja de hasta 10% en 2012. En <http://www.lasegunda.com/Noticias/Educacion/2012/02/719456/Matriculas-en-liceos-municipales-de-Santiago-registran-una-baja-de-hasta-10-en-2012>

La Tercera (2011). Rectores de Universidades Tradicionales Acusan Nula Alza en Aportes Directos en Presupuesto 2012. En [http://www.universidadesestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/InformePresupuesto2012\\_conComentarios.pdf](http://www.universidadesestatales.cl/cue/sites/default/files/documentacion/InformePresupuesto2012_conComentarios.pdf)

Mineduc (2011). Gran Acuerdo Nacional por la Educación (G.A.N.E). Santiago, MINEDUC.

Obregón, P. (2012). Municipios perderán \$94 mil millones al año si se concreta fuga de 164 mil alumnos.

El Mercurio, 4 de marzo del 2012. En <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=94004>

Pérez, V. (2011). Los grandes ganadores son los planteles privados nuevos. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/10/680-400286-9-rector-perez-sobre-presupuesto-los-grandes-ganadores-son-los-planteles-privados.shtml>

Universidad de Chile, Demre (2011). Compendio estadístico proceso de admisión año académico 2011. En [http://www.demre.cl/text/pdf/p2011/compendio\\_p2011/compendio2011.pdf](http://www.demre.cl/text/pdf/p2011/compendio_p2011/compendio2011.pdf)



# Género

6

# **¿Gobernar o moralizar? Políticas de género y la agenda valórica de la derecha**

Pamela Díaz-Romero

## Introducción

A dos años de su llegada al poder, el gobierno de Sebastián Piñera ha realizado un giro sostenido en la concepción del Estado y su rol en el financiamiento, provisión y evaluación de servicios y bienes sociales.

Tal como registramos en los primeros números del Barómetro, si bien durante el primer año el Ejecutivo insistió en la intención de dar continuidad a la política social de sus antecesores concertacionistas, avalando la necesidad de un Estado fuerte en las dimensiones asociadas a la conducción y evaluación de ésta, la orientación ideológica de los cuadros técnicos y las presiones políticas de los sectores más ortodoxos de la alianza política en el gobierno terminaron por limitar el rol directo del Estado en la provisión de servicios y la ejecución de programas que atienden a los grupos con menor capacidad de pago<sup>1</sup>.

Esto se ha agudizado ante las evidentes dificultades administrativas, de gestión y ejecución presupuestaria sectorial enfrentadas a los pocos meses de iniciada la nueva administración, dándose un creciente impulso a las alianzas gubernamentales con gestores privados -con y sin fines de lucro- en áreas como vivienda (particularmente en las tareas de reconstrucción), salud y educación. Los privados han asumido crecientemente el papel de intermediadores en la asignación condicionada de los recursos públicos, siempre focalizada en los más pobres.

A través del conocido discurso de "la libertad de elegir" y que apuesta a que la competencia entre proveedores impactará positivamente en los costos y la calidad del servicio o bien provisto (ignorando las cada vez más visibles "fallas" del mercado, que incluyen entre otros problemas la formación de carteles y la potencial colusión entre oferentes), no sólo se avanza en la privatización de funciones antes cumplidas por diferentes niveles de la administración pública, sino también se desplaza y limita la interlocución del Estado con los organismos no gubernamentales, el tercer sector y las organizaciones sociales en el debate político-técnico acerca de las prioridades e instrumentos de política.

Al mismo tiempo, la profundización y ampliación del ya extendido uso indicadores de gestión cuantificables y la traducción de estos en metas

**Frente a las barreras ideológicas impuestas por autoridades que anteponen sus convicciones personales a las responsabilidades de su función pública, las organizaciones sociales y de mujeres han avanzado en instalar en la ciudadanía la necesidad de contar con un marco regulatorio básico que otorgue garantías explícitas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.**

<sup>1</sup> Se replica el modelo de los años 80, tal como se constata en Raczynski, Serrano et al., *Relaciones público-privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena*. Informe final de investigación proyecto 95-8762. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID), mayo 1999.

numéricas de corto plazo enmarcadas en el discurso de la eficiencia -promesa fundacional de la actual administración- han acentuado una orientación de la acción pública hacia resultados concretos y temporalmente acotados, sin mayor atención a los procedimientos con los que estos se consiguen y a su impacto en el largo plazo, debilitando la incipiente tendencia a la articulación intersectorial impulsada gradualmente en los gobiernos de Lagos y de Bachelet, desmembrando políticas concebidas como intervenciones integrales, multisectoriales y de largo alcance (i.e. Programa Puente; Chile Crece Contigo).

Otro importante giro en la conducción gubernamental ha sido la preeminencia definitiva de las convicciones -ideológicas y/o religiosas- de los funcionarios de gobierno y parlamentarios de la Alianza, quienes han impulsado e implementado políticas públicas inspirados en sus propios valores más que en la preocupación por responder, como Estado secular, a la amplia diversidad nacional.

## 1. El nuevo marco para la política social y el lugar de las políticas de género

El Sernam no ha quedado al margen de esta tendencia. En el escenario descrito, su rol como institución coordinadora de políticas públicas, cuya ejecución ahora es crecientemente externalizada por los ministerios sectoriales, pierde relevancia y capacidad de incidencia.

Este debilitamiento se agudiza producto de su desconexión con las organizaciones de la sociedad civil que durante años alimentaron y dieron legitimidad a la labor del servicio hacia el propio Estado. Los discursos de las distintas autoridades y los lineamientos para la acción de los ministerios sectoriales evidencian la falta de consideración a la equidad de género como valor relevante para orientar la acción pública, sustituyéndola como ya hemos visto por la "empleabilidad femenina", con especial atención en la "madre trabajadora" de escasos recursos.

De hecho, el espacio de las políticas de género es mayoritariamente copado por políticas dirigidas a aumentar la tasa de participación económica femenina de los sectores de menores recursos, como parte de estrategia focalizada para reducir la pobreza. Más allá del reduccionismo que esto implica, preocupa como hemos visto el estereotipo femenino explícito en la imagen de "madre trabajadora" difundido por la actual administración: un imaginario que fusiona la concepción de mujer y la de familia nuclear, entendida como unidad ideal, homogénea y armónica.

En este escenario, las mujeres son sujeto de la política pública en cuanto intermediadoras entre los bienes y servicios públicos y su grupo familiar. La familia de referencia es por cierto heterosexual, biparental, con padre y madre en roles complementarios bien delimitados: el padre actúa como proveedor principal y posibilita así a la madre ejercer en propiedad su responsabilidad en el cuidado y preservación del bienestar físico y psíquico de los miembros dependientes (de ahí su responsabilidad principal -sino exclusiva- en el cuidado

infantil), incluyendo para esto entre sus funciones el aporte de un ingreso secundario.

## 2. El Sernam y la familia

La falta de capacidad de Sernam para evitar este retroceso e imponer una agenda propia quedó en evidencia durante el 2011, año en que el servicio circunscribió su plan de acción a iniciativas programáticas concentradas en la familia de "la madre trabajadora", a través de la atención a los distintos miembros teóricamente componen su grupo familiar.

De hecho, el presupuesto 2011 de Sernam se concentró en un programa de extensión horaria en establecimientos educacionales dirigido a las/los hijos/as de madres trabajadoras, sumando marginalmente otras iniciativas "pro empleo" de carácter informativo, de difusión y algunas recreativas, todas menos significativas en términos de recursos.

El segundo eje de acción de Sernam durante el segundo año de la administración Piñera se estructuró en torno a dos programas que buscan prevenir y dar atención a las familias que se desvían del modelo ideal presente en el imaginario del Gobierno. El "Chile Acoge: Prevención de la Violencia Intrafamiliar" y el "Comprometidos por la Vida".

El programa Chile Acoge incluye los centros de atención a las víctimas y los centros de atención a los agresores (que tienen "como beneficiarios indirectos parejas e hijos"); la campaña anual de prevención focalizada en el agresor y el entorno, no en la víctima<sup>2</sup>; y como piloto conjunto con la Corporación de Asistencia Judicial, una Unidad de Violencia Intrafamiliar para otorgar asistencia psicosocial y jurídica a "los miembros de la familia" víctimas de violencia que decidan judicializar sus casos, particularmente "mujeres, niñas y niños y adultos/as mayores<sup>3</sup>".

El programa "Comprometidos con la vida", originalmente centrado en la educación sexual, busca "dar apoyo a las madres de Chile" para lo que incorporó un eje programático denominado "Mujer y Maternidad", dirigido a "contener emocionalmente y eventualmente acoger" a las mujeres en conflicto con su maternidad. El foco principal está en las adolescentes, orientándolas para "que construyan un proyecto de vida que compatibilice su maternidad con la educación formal, la vida familiar y laboral". No hay mención a los derechos sexuales y reproductivos, y no hay iniciativas respecto de educación sexual, que queda en manos del Ministerio de Educación.

Ambos ejes y las acciones para el abordaje de los problemas sociales concretos que de ellos se derivan hacen evidente por parte del gobierno la ausencia de una aproximación que dé cuenta de las causas de orden político, cultural y económico a la base de la subordinación de las mujeres, tanto respecto de las

2 Para detalles ver informe BPE abril-octubre 2011 en [www.fundacionequitas.org](http://www.fundacionequitas.org)

3 Plan nacional para la prevención de la violencia intrafamiliar [http://www.Sernam.cl/tmp/plan\\_nacional\\_vif.pdf](http://www.Sernam.cl/tmp/plan_nacional_vif.pdf)

víctimas de la violencia de género, como en relación a la desigual distribución de roles y tareas al interior del hogar y en la sociedad, de la autonomía sobre el propio cuerpo o de las barreras de acceso y desarrollo en el mercado laboral de las mujeres.

Así se confirma en la revisión del nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades 2011- 2020 presentado en la web institucional por el actual gobierno, en remplazo del documento elaborado participativamente para el periodo 2010-2020 por la administración anterior. El nuevo PIO, que no contó con un lanzamiento público destacado, combina conceptualizaciones y elementos de trabajo que remplaza con otros extraídos de autores vinculados a los sectores católicos más conservadores -como el texto "Familia y Sociedad" publicado por Pedro Morandé en 1998- generando un marco para la acción institucional en el cual las perspectivas más progresistas quedan subordinadas a una comprensión global de la sociedad en que la familia nuclear y una visión esencialista de "lo femenino" ordenan y dan sentido a las reivindicaciones permisibles para las mujeres en cuanto individuos.

Temas como la autonomía sobre el propio cuerpo o los derechos sexuales y reproductivos son así directamente omitidos en el nuevo Plan, remplazados por temas de salud general y "vida sana". En lo sustantivo, las metas generales planteadas se focalizan en las consecuencias individuales de la discriminación en el plano económico y -en menor medida- en los planos político y social, apelando en cada uno al "reconocimiento de las necesidades diferenciadas de las mujeres" que desatendidas restringirían su acceso a estos espacios.

Las limitaciones del actual enfoque quedan en evidencia ante la emergencia de temas como la responsabilidad social respecto de los costos y tareas asociados a la reproducción o la paridad de género. Si bien han aparecido con mayor intensidad en los medios -incluso en declaraciones de la Ministra Schmidt-Sernam no aporta a que estos temas se sostengan en la agenda pública ni se proyecten a través de la acción sectorial de los ministerios interpelados. Incluso aquellos respecto de los cuales el Ejecutivo anunció la presentación de iniciativas -como un proyecto de reforma a la ley de sociedad conyugal aún sin fecha o uno para aumentar la representación política de las mujeres, aparentemente descartado junto con la reforma al sistema binominal- quedan tempranamente sumergidos ante las fuertes divisiones que producen tanto al interior como entre los partidos de la alianza en el gobierno.

Más allá de las salidas de prensa de la hoy popular ministra, cuyo brillo personal no se traspasa al servicio que dirige, la acción institucional del Sernam ha evidenciado un marcado acento familista y las iniciativas con contenido de género han sido sustituidas en los hechos por un set de acciones hacia aspectos más bien superficiales y desde una lógica paternalista focalizada en la pobreza.

En algunos casos, los temas omitidos de la agenda de género logran ser reflotados por grupos organizados desde la sociedad civil con apoyo de algunas/os parlamentarias/os de la Concertación, más algunos representantes de la oposición no concertacionista, otorgando al Congreso un importante rol

en sostener los avances -o al menos evitar el retroceso- en materia de equidad de género a nivel de la legislación.

### 3. El protagonismo del Congreso y el nuevo rol de las organizaciones de la sociedad civil

Tal como lo señaláramos, a pesar de las limitaciones que impone el régimen marcadamente presidencialista a la iniciativa parlamentaria, el Congreso ha sido el espacio en que se re-articulan y validan circunstancialmente discursos con contenido de género entorno a proyectos de ley o reformas a los mismos, con alguna repercusión mediática.

Interesante resultó el largo debate para la aprobación del permiso parental sumado a la licencia postnatal. Voces como la de la senadora Rincón, apoyada por organizaciones y activistas de la sociedad civil (muchas de ellas remanentes de "la trama institucional de equidad de género"<sup>4</sup>) levantaron en la discusión el castigo que el tope propuesto inicialmente en el proyecto del gobierno implicaba para los ingresos de las mujeres de clase media, al modificar a la baja el límite de 66 UF común a todos los subsidios por incapacidad laboral, concebidos justamente como sustitutos esenciales del salario.

Diversas especialistas ligadas a la Concertación apoyaron la argumentación que finalmente se impuso en la oposición y se plasmó en la nueva ley, según la cual pretender un tope inferior a otros subsidios laborales no sólo discriminaba a las mujeres con mayor nivel educacional, sino que también transformaba esta prestación en una excepción a las garantías resguardadas por los principios de uniformidad e integridad esenciales a la seguridad social.

Los argumentos a favor de cifras por debajo del tope vigente esgrimidos por el Gobierno y la propia ministra Schmidt fueron rápidamente enterrados ante la apropiación mediática por parte del oficialismo del proyecto aprobado -de hecho, Schmidt saltó 10 puntos en las encuestas tras la promulgación- pero en su momento entregaron una clara señal sobre la escasa valoración de este sector respecto del trabajo doméstico y reproductivo que acompaña la primera etapa de la crianza que recae principalmente en la madre, asumiendo de paso su condición de trabajadora secundaria, como se presumía tácitamente al estimar que su ingreso es un "aporte" susceptible de ser reducido a voluntad.

La relevancia del debate sobre el tope del subsidio no dio espacio a una discusión más a fondo en el Congreso sobre los alcances de la extensión de la licencia por maternidad en la empleabilidad y trayectoria laboral de las mujeres. Tampoco se incorporó en ese momento a la discusión la modificación de los artículos 203 al 205 del código laboral -que regulan el acceso y el

4 Configurada por agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecnoburócratas y líderes feministas durante los 20 de gobierno concertacionista. Una descripción y análisis sobre las principales actrices en este espacio de interacción, en: Marcela Ríos, Lorena Godoy y Elizabeth Guerrero, *¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile post-dictadura*. Centro de Estudios de la Mujer/Cuarto Propio, Santiago, 2003. También ver: Augusto Varas, *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Editorial Catalonia, Santiago, 2006.

sistema de financiamiento de la sala cuna una vez concluida la licencia postnatal, tema en torno al cual el Gobierno ha comprometido un proyecto varias veces mencionado por la ministra Matthei, pero que aún no se concreta y ya ha sido objeto de cerradas críticas por parte de sectores del empresariado por considerarse una medida que afecta los costos laborales de las PYMES.

Otro tema en que se muestra la articulación entre sociedad civil y parlamento es la representación política de las mujeres. A fines del año pasado, los esfuerzos de parlamentarias de la Concertación y organizaciones vinculadas a partidos progresistas<sup>5</sup> por levantar el tema con miras a las próximas elecciones municipales lograron eco en los medios digitales, saltando de ahí a los tradicionales, instalando tímidamente un debate que no logró alinear a las figuras femeninas de la actual administración y ni aquellas parlamentarias oficialistas que han acercado posiciones en torno a otros temas de la agenda de género como el proyecto de AVP o los de aborto terapéutico.

Algunas de ellas -como la actual ministra del Trabajo- han sido históricamente destacadas opositoras a cualquier medida de acción afirmativa para promover la participación política de las mujeres. De hecho, fue pública la negativa recepción que la idea de legislar tuvo entre las parlamentarias UDI. La noticia de la elaboración de un proyecto por parte del Ejecutivo para incluirlo dentro de un paquete de reformas políticas, que se sumaría a la ya aprobada inscripción automática y voto voluntario, causó molestia entre las congresistas, sumada a la incomodidad ante la falta de consulta previa, lo que se dejó traslucir a los medios.

La proximidad de las elecciones podría arrojar nuevas luces a este debate, que el año pasado logró sumar la voz de Comunidad Mujer, relevando la importancia de la participación política y la promoción de las mujeres en cargos de representación. Desde su vitrina privilegiada interpeló directamente al Gobierno a considerar estos temas en el marco de una eventual reforma al sistema electoral<sup>6</sup>. Sin embargo, si esta parecía probable en el marco del amplio debate generado por la aprobación del voto voluntario y la inscripción automática, la tímida voluntad de abordar este tema por parte del Ejecutivo -confrontada a la falta de acuerdo en su propio sector- se ha visto desdibujada en los primeros meses del 2012, sumergida ante la emergencia del debate sobre reforma tributaria.

Del trabajo sobre el tema encargado en noviembre por el presidente a la ministra del Sernam, en coordinación con la titular del Trabajo, Evelyn Matthei; la intendenta metropolitana, Cecilia Pérez, y la senadora RN Lily Pérez, no hay noticias.

El Congreso también ha sido protagonista institucional para acoger otros debates levantados por el movimiento social y sin eco en la agenda

5 Al momento del artículo, al menos las fundaciones Chile 21, Dialoga y Proyectamerica ya habían organizado foros y debates sobre el tema, en algunos casos en alianza con ONGs y organizaciones de la sociedad civil.

6 A principios de diciembre la presidenta de Comunidad Mujer, Esperanza Cueto, se reunió con el ministro Cristián Larroulet para entregarle su propuesta, que fija un piso de 30% para candidatas mujeres.

gubernamental. Es el caso del proyecto con que se reaccionó al instructivo del Seremi de Salud de la IV Región, que prohibió a las matronas recetar anticonceptivos haciendo una "interpretación" del artículo 177 del Código Sanitario. El objetivo de la autoridad fue controlar por esa vía el acceso a la anticoncepción de emergencia en los consultorios, contraviniendo de paso una práctica regular extendida por más de 50 años, aunque sin la potestad legal para ello.

Presentado por los diputados de la Democracia Cristiana Carolina Goic, Matías Walker, Víctor Torres y Pablo Lorenzini, el proyecto fue tramitado y aprobado en tiempo record<sup>7</sup>, llenando un vacío de interpretación y legitimando el rol de las matronas en la regulación de la fertilidad y la planificación familiar en los consultorios y servicios de urgencia de todo el país. Fue noticia el amplio apoyo ciudadano a la iniciativa parlamentaria, que recibió el temprano respaldo del Ministerio de Salud y algunos parlamentarios oficialistas como la diputada Karla Rubilar.

Lamentablemente, esto no ha sido por sí mismo suficiente para asegurar un acceso equitativo de las mujeres a este recurso, tal como lo han denunciado diversas organizaciones sociales<sup>8</sup> que monitorean el acceso al fármaco desde la publicación de la anterior Ley 20.418 (2010), que fijó normas sobre información, orientación y prestaciones en materia de regulación de la fertilidad y autorizó la entrega de la "píldora del día después" en el sistema público de salud, que entró inmediatamente en vigencia<sup>9</sup>.

Ni ésta ni el posterior instructivo del Ministerio de Salud que determinó que es obligación de todos los servicios de salud del país entregar anticonceptivos de emergencia ("la píldora del día después, debe estar a disposición de todas las personas sin restricciones"), revirtió el desafío que sigue siendo encontrar el fármaco en los consultorios del país. Esto responde a causas económicas y dogmáticas, porque los alcaldes aseguran no tener recursos para comprar el medicamento a la Cenabast o simplemente insisten en la teoría que es abortiva.

Frente a las barreras ideológicas impuestas por autoridades que anteponen sus convicciones personales a las responsabilidades de su función pública, las organizaciones sociales y de mujeres han avanzado en instalar en la ciudadanía

7 [http://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmId=45759](http://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=45759)

8 <http://prosaludchile.blogspot.com/2011/08/pildora-del-dia-despues-un-derecho.html>; [http://prosaludchile.blogspot.com/2011\\_12\\_01\\_archive.html](http://prosaludchile.blogspot.com/2011_12_01_archive.html); <http://www.promsex.org/informacion/actualidad/2207-chile-la-pildora-del-dia-despues-40-de-municipios-aun-se-niega-a-darla>; <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/node/1454>

9 Según el texto, "toda persona tiene derecho a recibir educación, información y orientación en materia de regulación de la fertilidad, en forma clara, comprensible, completa y, en su caso, confidencial, abarcando todas las alternativas que cuenten con la debida autorización, y el grado y porcentaje de efectividad de cada una de ellas, para que la persona decida sobre los métodos de regulación de la fertilidad y, especialmente, para prevenir el embarazo adolescente, las infecciones de transmisión sexual, y la violencia sexual y sus consecuencias. Este derecho incluye el de recibir libremente, de acuerdo a las creencias o formación de cada persona, orientaciones para la vida afectiva y sexual". <http://bloglegal.bcn.cl/content/view/713745/La-pildora-del-dia-despues-ley-sobre-educacion-sexual-y-orientacion-para-la-fertilidad.html>

la necesidad de contar con un marco regulatorio básico que otorgue garantías explícitas para el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Para esto no sólo han denunciado a través de casos emblemáticos los efectos de las arbitrariedades en el acceso a la anticoncepción de emergencia y la censura impuesta al debate sobre el aborto, sino que han contribuido a visibilizar la profunda brecha de acceso a estos derechos según el nivel de solvencia y autonomía económica de las mujeres, que condena a las más pobres a una enorme precariedad y arbitrariedad en esta materia, generando al mismo tiempo un importante problema de salud pública.

Ejemplo de esto ha sido la labor de la Fundación Prosalud. Según datos entregados por la obstetra y directora ejecutiva, Verónica Schiappacasse, "La tasa de embarazos en jóvenes tiene una tremenda inequidad en Chile, en las comunas pobres es similar a las africanas y en las de mayores ingresos es como en los países desarrollados, como en Europa [...] Esto nos dice que el acceso a la salud y a la educación en nuestro país no es igualitario"<sup>10</sup>. Lo mismo sucede con la mortandad materna, considerablemente mayor en los quintiles más pobres.

Esta evidencia ha permitido cierto aire al debate sobre la necesidad de legislar respecto del aborto terapéutico. De hecho, durante el segundo semestre de 2011 se votó positivamente en la Comisión de Salud del Senado la idea de legislar en base a tres iniciativas parlamentarias: la moción presentada el 2010 por la ex senadora Evelyn Matthei y su colega Fulvio Rossi para despenalizar el aborto por razones médicas; un proyecto del senador Camilo Escalona (y el entonces senador Carlos Ominami) sobre interrupción terapéutica del embarazo; y una iniciativa de los senadores Guido Girardi, Ricardo Lagos, Jaime Quintana y Eugenio Tuma que despenaliza el aborto terapéutico, eugenésico o en caso de violación.

La amplia presencia de médicos, especialistas de universidades y ONGs, representantes de la sociedad civil y en particular del Movimiento por la Interrupción Legal del Embarazo (MILES), intentando dar espacio a las diversas visiones biológicas y éticas sobre el tema en sucesivas sesiones la Comisión de Salud, sumada a la presencia de agrupaciones a favor y en contra en las tribunas, dan cuenta del rol que han adquirido las organizaciones sociales en el levantamiento y avance de ciertos temas excluidos de la agenda gubernamental, asumiendo para esto una interlocución directa con los legisladores.

"Este proyecto ha contado con mucha participación, más allá de lo que uno piensa. Chile merece que el Congreso Nacional, con responsabilidad e información, debata este tema de cara a la ciudadanía, el Chile de hoy es un Chile donde la sociedad nos exige que tengamos la posibilidad de avanzar en este tema", sostuvo Rossi al aprobarse la idea de legislar. A pesar de este diagnóstico, los avances no han tenido mayor eco en Sernam ni menos

10 "Anticoncepción en Adolescentes: ¿Qué dicen las leyes?", seminario convocado por la Sociedad Chilena de Obstetricia y Ginecología (SOGIA) y que tuvo lugar en la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile en diciembre de 2010.

en La Moneda, que a días de zanjada la aprobación de la idea de legislar confirmó la intención de Piñera de aplicar el veto presidencial si alguno de los proyectos se aprobaba. Durante marzo, el tema ha recuperado su espacio en los medios y redes sociales, mientras se espera que se voten en la sala las iniciativas presentadas. Si bien ya han estado programadas para discutirse en dos ocasiones, han sido postergadas favoreciendo otros temas en tabla.

Mientras se mantiene en suspenso el destino de los proyectos, las declaraciones públicas de algunos parlamentarios de oposición profundizan la preocupación de las organizaciones que han apoyado la necesidad de una legislación que proteja los derechos de las mujeres y han acompañado el proceso en el Congreso: a la amenaza del veto presidencial y la posición de la derecha se ha sumado el discurso "provida" de gran parte de los senadores de la DC.

#### 4. La derecha normativa y los temas valóricos

Ante un debate que apunta a uno de los derechos más sustantivos para la equidad de género, como es el derecho al propio cuerpo, el Sernam -y la misma Schmidt- sigue manteniendo un incomodo silencio. Por el contrario, Evelyn Matthei, hoy miembro del gabinete presidencial, no ha temido hacer gala de su talante liberal: su posición apunta a que no puede ser el Estado -mediante una ley- el que tome la decisión arriesgando incluso la vida de una mujer. "Me repugna que en una situación en que puede estar la vida de la mujer en peligro, sea el Estado mediante una ley, el que decida. Esto es un tema de la conciencia de cada familia"<sup>11</sup>.

En el otro extremo, las desafortunadas declaraciones de la senadora designada Ena Von Baer ("la mujer, podría decirlo en fácil, le presta el hogar, por el tiempo del embarazo, a la vida que se está gestando ahí. Y esa vida tenemos que respetarla siempre, desde el momento que existe (...) no tiene derecho (a aborto terapéutico) una mujer que presta el cuerpo en el fondo, presta el hogar a esa vida que se va a desarrollar, a terminar con esa vida"<sup>12</sup>) generaron una encendida polémica en las redes sociales, pero sirven para retratar con gran precisión las contradicciones que cruzan a la derecha en este y otros temas denominados "valóricos".

Primero el lenguaje, que nuestras autoridades suelen usar con la prensa como si mantuvieran una conversación entre amigos en algún club privado. Con una liviandad poco adecuada al cargo y las responsabilidades, las palabras mal elegidas develan -una vez más- mucho más de lo que dicen: la idea misma del préstamo habla de un tipo de transacción que incluye intereses y condiciones,

11 <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/03/674-437898-9-matthei-y-aborto-terapeutico-me-repugna-que-sea-el-estado-mediante-una-ley-el.shtml>

12 <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/03/14/530766/senadora-von-baer-sobre-aborto-terapeutico-la-mujer-no-tiene-derecho-porque-presta-el-cuerpo.html>

las que por cierto en este caso no son puestas por la mujer, lo que implica entonces que no es ella la que presta.

Desde este punto, una segunda lectura da cuenta de una visión profundamente patriarcal, probablemente una de las más arcaicas para concebir el cuerpo femenino como separado del sujeto mujer, susceptible de ser puesto a disposición de causas en las que la voluntad de ella no cuenta. Cabe entonces la pregunta de quién presta este cuerpo objeto. La respuesta viene implícita en la argumentación de Von Baer, que alude al "cuerpo hogar", presuntamente puesto al servicio de la divinidad: resuena en su explicación el eco remoto de "hágase en mi tu voluntad" declamado por María al aceptar ser la madre del Dios hijo.

Y es aquí donde nuestra derecha más liberal en lo económico vuelve a superponer sus convicciones religiosas sobre cualquier argumento científico o técnico, confundiendo de paso la función de legislar con la de establecer los patrones morales con los que pretenden normar la convivencia social. Por cierto, estas normas parecen ser para las mayorías cuya libertad de decidir puede amenazar el modelo de sociedad ideal pretendido, ya que en los hechos el/la que puede pagar accede a garantías negadas a quienes sólo pueden aspirar a recibirlas del Estado.

Esta superposición es evidente en la postura presidencial, expuesta con claridad en la columna titulada "Mi compromiso con la vida" publicada en *El Mercurio*. Aunque en ella el presidente admite que se trata de "un debate legítimo y necesario en una sociedad democrática y plural como la nuestra" y plantea que este debe darse "con respeto y seriedad, en base a principios, convicciones y la búsqueda del bien común", su intención ya anticipada de vetar cualquier iniciativa al respecto aprobada por el Congreso (espacio privilegiado para ese debate legítimo) pone de manifiesto que sus principios y convicciones no quedarán subordinados a ningún argumento contrario y se impondrán por encima de cualquier razonamiento.

Esta actitud doctrinaria del Ejecutivo es consistente con la de buena parte de los parlamentarios de la Alianza y de un sector de la Democracia Cristiana, quienes sistemáticamente se han negado a resolver las discrepancias sobre temas valóricos por la vía del diálogo y el debate. Oponiéndose a la idea misma de legislar sobre estas materias, ponen sus convicciones personales como hechos irrefutables fuera de toda discusión y, como bien plantea Carlos Peña en una de sus últimas columnas sobre el tema del aborto, se eximen de justificar sus ideas ante sus pares en el Parlamento y ante la opinión pública<sup>13</sup>.

Como resultado de esta supuesta superioridad a priori de los principios que se imponen, se sigue permitiendo al Estado sustituir la voluntad de la mujer,

exigiéndole a estas conductas “moralmente heroicas”<sup>14</sup>, o al menos ajustadas a los patrones morales del catolicismo.

Es la misma vocación moralizante de las élites en el poder, que pretenden imponer sus convicciones también en el plano de la identidad de género y la orientación sexual, la que ha dilatado por siete años la tramitación de la ley anti discriminación, recientemente bautizada “ley Zamudio”, en honor al joven asesinado por su condición homosexual.

El hoy bien identificado de grupo de senadores -mayoritariamente UDI y algunos RN- que votó en contra de la segunda parte del artículo 2 de la Ley Antidiscriminación, aprobada en noviembre pasado, ha recibido una batería de críticas a través de las redes sociales.

El artículo define lo que se entiende por discriminación arbitraria “en particular cuando se funden en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad”. Tanto la orientación sexual como la identidad de género han sido sucesivamente eliminadas y repuestas en los distintos trámites legislativos, y existe consenso en que su supresión habría permitido el despacho definitivo de la ley.

Sin embargo, la creciente presión ejercida por organizaciones como el Movilh y la Fundación Iguales, además de colectivos de mujeres, quienes en conjunto lograron en 2011 convocar a 80 mil personas en la llamada Marcha por la Diversidad Sexual, obtuvieron que se incluyera nuevamente en el tercer trámite legislativo la “orientación sexual” del individuo como una de las categorías consideradas por la ley para dictaminar la existencia de discriminación.

Para el abogado Jorge Contesse si esta ley no se aprueba incluyendo el artículo segundo “es una señal de que actos de discriminación no son considerados como algo especialmente grave por el legislador. En términos jurídicos no habría una agravante y la consideración de los jueces respecto de actos de discriminación sería más laxa. La ley circunscribe y especifica las categorías bajo las cuales no pueden hacerse distinciones que sean razonables. El artículo segundo en este caso es detallarle al juez los tipos de distinciones que para el legislador no son razonables que se hagan. Por eso es una señal importantísima”<sup>15</sup>.

El trágico desenlace del brutal ataque homofóbico propinado a Daniel Zamudio y la consternación pública que ha generado el caso, han puesto en

14 <http://blogs.elmercurio.com/reportajes/2012/03/18/el-aborto-no-siempre-es-pecado.asp>

15 <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/03/29/el-ferreo-bloqueo-de-la-udi-la-iglesia-catolica-y-los-evangelicos-a-la-ley-anti-discriminacion/>

la mira a los trece senadores<sup>16</sup> que votaron en contra del artículo, quienes han recibido también el llamado del Presidente a aprobar la ley.

Habrá que ver si, más allá del repudio compartido que generó este asesinato, los senadores hoy cuestionados son capaces de subordinar sus convicciones a la responsabilidad que como legisladores tienen hacia el país.

16 Ena Von Baer (UDI), Francisco Chahuán (RN), Juan Antonio Coloma (UDI), José García (RN), Alejandro García-Huidobro (UDI), Carlos Kuschel (RN), Carlos Larraín (RN), Jovino Novoa (UDI), Jaime Orpis (UDI), Víctor Pérez (UDI), Baldo Prokurica (RN), Hosain Sabag (DC) y Gonzalo Uriarte (UDI)



# Pueblos Originarios

7

# **La conflictiva relación entre Pueblos Indígenas y Estado**

Domingo Namuncura

## Introducción

El llamado "conflicto indígena" alcanzó en abril del 2012 un estándar sorpresivo con la muerte del carabiniero Sargento segundo Hugo Albornoz, en la localidad de Chequenco, en Ercilla, en la Región de la Araucanía, el lunes 2 de abril 2012. Es la primera víctima uniformada de un complejo proceso de confrontación a partir de un operativo de allanamiento de la comunidad Wente Winkul Mapu. Se asume, por parte de autoridades regionales y del Gobierno central, que los responsables del disparo que causó la muerte del uniformado podrían tener una pertenencia étnica. Esto sólo podría ser esclarecido con las correspondientes investigaciones y conclusiones de un proceso judicial. Así lo señaló el Fiscal Luis Chamorro, al declarar una investigación reservada durante el plazo de 30 días. Un problema no menor es que el Fiscal Chamorro participó en el operativo en donde resultó trágicamente lesionado el Sargento Albornoz. Lo cierto es que hasta la fecha de esta muerte de un uniformado policial, las víctimas han sido fundamentalmente jóvenes mapuches.

Todas las muertes por razones políticas son motivo de dolor y tristeza. Las comunidades mapuches de la Araucanía y del mundo indígena en general, mantienen la herida abierta respecto de los casos de 11 jóvenes mapuches muertos en enfrentamientos con la policía en los últimos años. Su deceso trajo inconmensurable angustia y dolor para sus familias directas y una sensación de injusticia y maltrato sostenido con el Pueblo mapuche. Los responsables preferentes de estas muertes y, en general, de los intensos procesos represivos fueron señalados como pertenecientes al Grupo especial de Fuerzas Policiales, entrenadas para operativos de carácter represivo. Pero ahora, la muerte de uno de sus integrantes, en una escaramuza abierta en Ercilla, incorpora un factor sorpresivo aunque no necesariamente impredecible en esta historia de tensiones y conflictos.

Por una parte, se ha ido escalando en la espiral de tales conflictos y es claro que las comunidades mapuches no están dispuestas a continuar soportando el peso de una represión policial y de un sistema militarizado de resguardo de intereses privados que el mundo indígena sindicaliza como la fuente de los conflictos históricos en la región.

De a poco, y conforme ha ido transcurriendo el carácter de esta conflictividad, miembros de estas comunidades y aliados circunstanciales, seguramente, han discernido en la necesidad de incrementar su capacidad de auto-defensa local e incluso de aventurar alguna forma de resistencia menor. De otro modo, no se

”

**El Ministro del Interior aventuró especulaciones en torno a la probabilidad de la participación de mapuches en los hechos (incendios forestales) y solicitó la aplicación de la Ley Antiterrorista en la zona. El 12 de enero 2012 se presentó un Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago, que dictó una orden de 48 horas para que el Gobierno respondiese ante el Tribunal... el Ministro se vio obligado a reconocer ante la Corte de Justicia que él no había emitido juicio o sospecha en contra de los mapuches...**

explica que las fuerzas policiales actúen en dicho territorio como si fuera una "zona de guerra". Entonces, podría ser que bajo determinadas condiciones, alguien o algunos integrantes de estas comunidades, sienta o estimen que ha llegado la hora de hacer frente a la represión policial aumentando la organización y capacidad de respuesta y que esto pudiese implicar algo más que boleadoras. Si las investigaciones de rigor se realizan con seriedad y sin sesgo, podrían arrojar luz respecto de este punto. Supuestamente el carabinero Albornoz murió impactado por una arma de calibre 9 mm. Es lo que señaló el General Director de Carabineros en Temuco, Gustavo González al indicar que el carabinero Albornoz había sido alcanzado por "una bala de gran calibre".

Aquí tenemos un problema pues el tipo de armamento capaz de poseer dicho calibre no es de fácil acceso y se usa, preferentemente, en equipos que debieran contar con algún tipo de autorización del Estado.

El Jefe Nacional del GOPE, Gonzalo del Alcázar señaló a medios de prensa que en este evento "hubo intención de matar" y destacó que "ha habido ataques con perdigones, armas de 9 mm y 38 mm" (La Tercera digital).

El calibre de 9 mm (Luger) es un cartucho para pistolas Luger P08 y Walther P38 y el subfusil MP40. Es un calibre adecuado para el tipo de pistola de cacería. En los EEUU es un calibre popular entre los civiles para autodefensa y práctica de tiro. Los policías, en general, no solo en Chile, utilizan una versión con sobrepresión. Pero deberá ser la investigación reservada, ordenada por el Fiscal Chamorro, quien esclarezca las circunstancias de esta muerte.

El Presidente de la Comunidad Wente Winkul Mapu, Daniel Melinao declaró a los medios de prensa que su comunidad no tiene responsabilidades en este hecho. Por el contrario, señaló que fuerzas policiales habían realizado un violento allanamiento a la comunidad, cuando estaban preferentemente mujeres y niños y que a pesar de que hubo alguna forma de respuesta no violenta, los mapuches fueron enfrentados y reprimidos con dureza, luego de lo cual se retiraron de la comunidad. Fue en el camino de regreso o salida cuando -aparentemente- se produjo el conato que terminó con la vida del Sargento Albornoz.

Hasta aquí un resumen escueto de los acontecimientos. El punto de análisis más relevante es que, por un lado, la crudeza de la represión policial en la zona de Ercilla ya ha traspasado todas las fronteras. De hecho, los relatos que obran en conocimiento de organismos internacionales y de defensa y promoción de los DDHH son abismantes. En el caso de la Comunidad Wente Winkul Mapu, aproximadamente a las 09:30 de la mañana del lunes 9 de abril, cuando la mayoría de los hombres ya han salido para realizar sus trabajos de pastoreo, arribaron a la comunidad 10 vehículos policiales con un contingente de cerca de 50 funcionarios policiales fuertemente protegidos con ropa de combate y procedieron a la detención de una mujer de la comunidad, de 40 a 50 años, a quien acusaron de tener en su ruka un pasamontaña y cartucho de escopeta.

Las mujeres que la acompañaban mostraron su sorpresa pues sólo unos instantes atrás habían realizado el primer aseo normal de la vivienda y no habían detectado tal pasamontaña y munición... La familia profesa la fe

evangélica e incluso varias de ellas se arrodillaron para comenzar a orar. En otra vivienda detuvieron a otra mujer acusada esta vez de tener consigo un arma hechiza. Todo esto en medio de una intensa acción policial, ante la mirada atónita de niños y personas ancianas. El relato pormenorizado de los hechos está reflejado en la declaración de la comunidad (anexo) y, cuenta con el respaldo de la observación de un religioso jesuita que ese día, casualmente, se encontraba en dicha comunidad, siendo testigo directo del operativo. Su testimonio, seguramente, será determinante en la investigación que se realiza.

¿Cómo murió realmente el Sargento Albornoz? Al Pueblo Mapuche le es absolutamente necesario que se establezca la verdad de los hechos, especialmente cuando se señala, por parte de testigos de la propia comunidad, que debe analizarse la eventual ocurrencia de un "disparo por accidente" desde la propia comitiva policial. Por cierto, también está abierto el peritaje para determinar si hubo emboscada y ataque de terceros y si éstos pertenecen o no al Pueblo Mapuche. Volvemos así a la investigación reservada, pero también es necesario señalar que el Fiscal Chamorro es también objeto de interrogantes por su eventual parcialidad en el proceso investigativo. Tratándose de un conflicto étnico, existen antecedentes de que los procesos judiciales normalmente terminan afectando al mundo indígena, aunque tiempo después puedan modificarse.

---

## 1. Una innecesaria espiral de confrontaciones.

La presencia de fuerzas especiales de la policía en la región de la Araucanía sería claramente innecesaria si las relaciones entre el Estado y nuestros Pueblos Indígenas, y en particular con el Pueblo Mapuche, estuviesen encaminadas en un contexto de políticas públicas que reconociesen los derechos territoriales y sociales y políticos de nuestros indígenas en Chile.

En general, se ha avanzado con muchísima dificultad en estos propósitos. En 1993 se aprobó la Ley Indígena 19.253 en la cual los pueblos originarios depositaron grandes esperanzas. La crisis y confrontación con el Proyecto Ralco demostró que el Estado y el Gobierno de la época en particular, no tenían voluntad de hacer prevalecer las normas de esta Ley por sobre las de servidumbre eléctrica y, por tanto, la Ley Indígena fue -en cierto modo- desconocida o vulnerada, abriéndose una fractura importante en las relaciones de confianza entre indígenas, sociedad democrática y Estado nacional.

Cada cierto tiempo, entonces, a partir de diciembre de 1997, oportunidad en que se da el primer hecho de violencia en Lumaco, con el primer incendio de un camión de una empresa forestal, se han ido produciendo brotes o situaciones de confrontación que han ido escalando progresivamente y que se han agravado por el inconveniente de que las autoridades no tienen una estrategia o una definición de cómo abordar la problemática indígena en Chile, salvo mediante el recurso de leyes, normas y procedimientos de seguridad. En muchos casos

y ocasiones, sin consensuar adecuadamente con las autoridades indígenas, ancestrales y emergentes, mecanismos de acuerdo y de avances.

Hubo momentos en que esto fue posible. Con motivo de la crisis de Ralco y su impacto en la Ley Indígena, en 1999 el Presidente Frei Ruz-Tagle entendió que había que buscar alguna manera de dialogar con la dirigencia indígena e impulsó una "consulta indígena" que concluyó con un acto protocolar en el Palacio Presidencial. De los acuerdos ahí informados poco se sabe a esta fecha.

En el año 2000 y asumiendo Ricardo Lagos como Presidente de Chile se convocó a un segundo proceso de diálogo con comunidades indígenas y luego, en el 2001 se instaló una Comisión nacional de Verdad y Nuevo Trato, que trabajó durante varios meses hasta que en abril del 2004 emergió el Informe de esta Comisión, unas 400 páginas, en donde se resumió la historia de las relaciones entre Pueblos Indígenas y Estado, se dio cuenta de las injusticias cometidas y se adoptaron 120 medidas de "reparación" de la Deuda Histórica de Chile con sus indígenas. De esas 120 medidas menos de un tercio fueron cumplidas con posterioridad.

En la Presidencia de Michelle Bachelet, se logró avanzar en un cambio conceptual respecto de cómo entender la relación de los indígenas con el Estado: la Presidenta cambió el eje político del problema al radicarlo en el reconocimiento de la demanda legítima de derechos fundamentales de carácter territorial, social, político, económico y cultural. No es la pobreza el principal problema de nuestros Pueblos Indígenas, dijo la Presidenta en junio del 2008: es el no reconocimiento integral de sus derechos. Uno de los objetivos principales de su Gobierno fue hacer realidad la aprobación del Convenio 169 de la OIT. Esto se logró finalmente y hoy ese Convenio es Ley de la República. Pero, con el advenimiento del Gobierno de derecha del Presidente Piñera, gran parte de ese Convenio es casi letra muerta.

Hay hitos relevantes en la relación entre Pueblos Indígenas y Gobiernos democráticos a partir de la Ley 19.253 de 1993, pero parte fundamental de esta relación se ha visto empañada, en parte, por la carencia de voluntad política para dar respuesta fehaciente a la demanda de tierras y de derechos de aguas y en parte, porque ante la dificultad de comprender mejor la cultura de nuestros pueblos, los Gobiernos aplicaron medidas legales para enfrentar los conflictos en vez de instalar procedimientos políticos para concertar acuerdos de mayor envergadura. Esto explica en gran medida que ante determinadas situaciones de conflictividad, en donde la acción del Gobierno contaba con todos los recursos para descomprimir las tensiones, se optó por medidas tales como la Ley de Seguridad Interior y la discutida Ley Antiterrorista, contribuyendo así a producir una creciente distancia política en la relación con el mundo indígena.

Cada cierto tiempo, entonces, esta conflictividad va emergiendo y cada vez con una calidad distinta. Lo que en 1997 partió siendo una expresión mínima en ciertas comunidades mapuches, fue escalando progresivamente hasta instalarse en un escenario mayor. Los primeros eventos de "resistencia territorial" (tomas y ocupaciones de ciertos fundos) pasaron a ser parte de una estrategia más amplia. Y se fueron sumando actores provenientes de todos los estamentos de las comunidades y movimientos indígenas: comuneros, cacicazos, grupos de

comunidades, ONGs indigenistas, profesionales, intelectuales y en los meses ya más recientes, jóvenes de comunidades y estudiantes universitarios indígenas, mayoritariamente mapuches. No todos están afectados directamente por la demanda territorial, pero emerge entre todos/as una identidad socio-cultural que empieza a alcanzar ahora ribetes claramente políticos. *Estamos hablando y describiendo a una sociedad indígena en proceso de creciente politización, y esto no está siendo suficientemente comprendido por la sociedad política.*

Por tanto, el conflicto no amainará. Y adquirirá ribetes diversos en los próximos años.

---

## 2. Escenarios del 2011 al 2012.

Previo al año 2011 el tema indígena estuvo presente de manera muy determinante en los medios de prensa y en la inquietud pública como resultado de una muy extensa huelga de hambre de comuneros mapuches acusados por la Ley Antiterrorista. Durante el 2011 y una vez que la huelga del 2010 concluyó en medio de compromisos contraídos por el Gobierno de derecha, que en su gran mayoría no fueron cumplidos, el movimiento indígena que había tenido una fuerte presencia mediática disminuyó en el espacio de los medios de comunicación pero se gestaron en su seno nuevos referentes.

En el contexto de las movilizaciones estudiantiles que se inician en mayo del 2011 y que se convirtieron en hechos políticos de gran impacto para la sociedad, surgió la Federación Mapuche de Estudiantes (Femae) y en poco tiempo adquirió un importante protagonismo en las movilizaciones estudiantiles. En ese escenario, y a raíz de compromisos incumplidos por el Gobierno y como resultado de un proceso judicial dudoso, cuatro comuneros re-iniciaron una huelga de hambre prolongada que volvió a concitar interés mediático nacional e internacional, con lo cual el tema indígena volvió al centro de los conflictos sociales.

Dicha huelga concluyó en medio de un complejo proceso de acuerdos en donde el Gobierno logró sustraerse a decisiones de fondo y el monitoreo de ciertos criterios quedó en manos de una "comisión de buena voluntad" de la sociedad civil, sin recursos ni fuerza política para acometer demandas de fondo que emergían de esta nueva huelga de hambre. Los comuneros presos tuvieron que levantar su huelga y volver a sus prisiones a cumplir una condena que por su magnitud había sido juzgada como inadecuada.

A partir de fines del 2011 el movimiento indígena queda subsumido en el escenarios de las movilizaciones sociales y estudiantiles. Aparece el tema de Aysén, entre otros. Y del llamado "conflicto mapuche" poco se informaba en los medios de prensa, a no ser por algunos hechos locales en el sur.

---

## 3. ¿Ha estado inactivo el movimiento indígena?

En general, no es la inactividad lo que caracteriza el desarrollo del movimiento indígena. En su seno bullen diversas formas de actividad. Lo que es efectivo

es que su presencia mediática es relativa y que sólo destacan hechos que conllevan un cierto carácter violentista, sea por alguna forma de confrontación en determinadas zonas del sur, sea porque como resultado de hechos represivos en comunidades surgen noticias que causan alarma o inquietud en la ciudadanía y también en el propio movimiento indígena. Ningún indígena quiere ser considerado por situaciones de conflicto. Todos quisieran que la sociedad chilena brinde un merecido reconocimiento a su cultura y a sus derechos esenciales. Pero ello aún no es así. Entonces, una parte de la dinámica del movimiento indígena se relaciona con las demandas, principalmente territoriales, y porque hay compromisos de compra y entrega de tierras en el sur que no han sido suficientemente cumplidas por el actual Gobierno.

También es efectivo que no se puede hablar de "un movimiento indígena". La particularidad y la complejidad del proceso es que los Pueblos Indígenas de Chile tienen variadas formas de expresión social, cultural y política. Y no es claro que un grupo de dirigentes o una determinada agrupación pueda atribuirse la representación de todos los Pueblos. Esto es más complejo en el caso particular del Pueblo Mapuche. Hay entidades como la Coordinadora Arauco Malleco que tienen un espacio relevante en el marco de los conflictos territoriales. Está presente también la Alianza Territorial Mapuche, también demandante respecto de tales derechos. Existen organizaciones tradicionales como el Consejo de Todas las Tierras o Ad Mapu, otrora líderes sin contrapeso en la conducción de amplios sectores mapuches.

En el norte, el Consejo Nacional Aymara representa una parte sustantiva del mundo indígena nortino, pero igualmente existen agrupaciones menores con mucha relevancia. En el continente, el Consejo de Ancianos de Pascua comparte con otros grupos intermedios la conducción o liderazgo de la causa Rapa Nui. No hay en el mundo indígena una fórmula de representación única como podría suceder en la sociedad chilena, como por ejemplo con entidades claramente nacionales como la CUT, la Anef, la Confech y otras, que pueden establecer una interlocución más directa con el Estado.

Esta diversidad, sin embargo, ha permitido al mundo indígena desarrollarse y sobrevivir por décadas, manteniendo su identidad y su cultura. Y cada ciertos periodos históricos, que coinciden con un mayor espacio democrático, esta diversidad es capaz de construir consensos con la sociedad chilena. Tal cosa sucedió, por ejemplo, en 1989 cuando diferentes representaciones de la sociedad indígena suscribieron con la Oposición a Pinochet el Pacto de Nueva Imperial y ese pacto fue un gran paso en las relaciones con el Estado que emergió de la transición democrática. Se pudo haber avanzado mucho más a partir de dicho pacto político, pero los Gobiernos democráticos y la sociedad política clásica no estaban preparados para comprender la problemática indígena más allá de un concepto de ruralidad y pobreza. Esto sólo está siendo asimilado en estos últimos años.

Ante la sociedad chilena entonces si no hay huelgas de hambre, tomas de terreno, enfrentamiento con policías o marchas fuertemente reprimidas, lo indígena "desaparece" de los medios de comunicación. Sin embargo, hay una dinámica diferente que sigue marcada, en general, por importantes situaciones de tensión y conflicto, pero también está sucediendo que nuevas generaciones

de indígenas están tomando el control y la hegemonía del movimiento en sus diversas manifestaciones y están contribuyendo con una mirada distinta. El resultado de este proceso no es inmediato (como en todo proceso de construcción cultural de nuevas identidades) pero está en pleno desarrollo.

#### **4. Hitos relevantes en la política de “criminalización” de la causa mapuche.**

Hablamos de una “política de criminalización” en el siguiente sentido: para las autoridades del Estado (Gobierno, Fiscalía, Poder Judicial, partidos políticos, FFAA), los eventos y conductas de agrupaciones indígenas más directamente involucradas en escenarios de conflicto territorial, contienen en sí una problemática de “seguridad nacional”. Sobre determinados grupos indígenas se ha instalado la sospecha de “actuaciones terroristas”, incluso con supuestas conexiones internacionales. Existe en estas autoridades el temor (infundado pero temor igual) de que el llamado “conflicto mapuche” pueda romper las fronteras locales e instalarse como una demanda autonómica y ello sea una incitación a actuaciones cada vez más agudas.

Hay temor respecto de que la “causa indígena” sea más bien la cara pública de un movimiento soterrado y encubierto de movimientos subversivos, con participación de indígenas y no indígenas. Por cierto, hay ciertos discursos, de algunos grupos que apuntan a una casi total autonomía territorial. En particular, los mapuches tienen plena conciencia que tal cometido tiene enormes limitaciones. Por ejemplo, si el movimiento indígena se propusiese recuperar para la Nación Mapuche el territorio ocupado por el Estado chileno hacia el sur del Bío-bío, ciertamente, esto representa problemas objetivos en todo orden de cosas. Pero no hay tal.

La demanda autonómica tiene, principalmente, componentes administrativos y de gestión territorial que son perfectamente viables en el ordenamiento jurídico. De hecho, algo de esto se previó en el Pacto de Nueva Imperial, con la inclusión de la posibilidad de crear Areas de Desarrollo Indígena (ADI). Y esto es un tema de 1989 y tales Areas existen, al menos formalmente. Pero nunca ha sido suficientemente aplicado por el Estado un modelo consensuado con los Pueblos Indígenas acerca de cómo conformar y dirigir tales Areas.

El conflicto con el mundo indígena y particularmente mapuche adquiere un tono duro porque el Estado no reconoce su total responsabilidad en la usurpación territorial y porque las tierras ancestrales fueron traspasadas al mundo privado, que finalmente ha depredado parte importante de las riquezas nativas en el sur. El progreso y el desarrollo financiero creado por grandes corporaciones forestales, turísticas y mineras, asentado en tierras indígenas ancestrales, sólo ha beneficiado a los dueños de tales empresas y por décadas los indígenas fueron desconocidos e ignorados. Es más, las grandes fortunas de familias económicas vinculadas al rubro forestal están respaldadas en la acción sesgada del Estado, que normalmente limitó los derechos territoriales indígenas. La Ley 19.253 vino a resolver en parte este problema y aunque fue lenta su aplicación entre 1993 y 2009, 650.000 hectáreas de tierras fueron restituidas a diversas comunidades. Pero en lo que va del 2010 al 2011, en dos

años de Gobierno conservador dicha restitución es absolutamente menor al promedio anual de tierras compradas y transferidas a comunidades mapuches.

Sólo a fines del 2011 fue posible conocer de nuevas adquisiciones:

- 1.500 hectáreas para la Comunidad Dionisio Manquel (Panguipulli) con una inversión de M\$ 4.188 millones de pesos. Los beneficiados considerando los núcleos familiares alcanzas a unas 500 personas.
- 2.554 hectáreas para las Comunidades Ricardo Nahuelpi y Antonio Ñarripil (Lumaco) y la Cdad Didaico (Traiguén) con una inversión de M\$ 3.500 millones.

Al inicio del año 2012 se ha continuado con este proceso:

- 730 hectáreas en títulos y tierras en la Región del Bío Bío para 91 familias mapuches con una inversión de M\$ 1.800 millones.
- 308 hás para 39 familias de la Comunidad María Ancaleo, con una inversión de M\$ 1.000 millones.
- 90 hás para la Comunidad Huenul Curín (Loncoche) expresado en M\$ 280 millones en subsidios.
- Compra y transferencia del Fundo Santa Gertrudis para la Comunidad de Colico (Pitrufuén) con una inversión de M\$ 520 millones.

En síntesis: se ha puesto en marcha el cumplimiento de una parte importante de los compromisos que como Estado dejó instalados la Presidenta Bachelet. Pero es evidente que esto no totalmente suficiente, pues al ritmo de estas compras y transferencias no será posible responder al 100% de lo comprometido con 36 comunidades cuyas demandas de tierras quedaron en la lista oficial del Gobierno en enero del 2010.

Adicionalmente, y en virtud de la Ley Indígena 19.253 la Conadi realiza esfuerzos complementarios para la ejecución de programas de micro-emprendimiento indígena en el Bío Bío; brinda apoyo financiero menor a proyectos turísticos de carácter étnico; ejecuta subsidios para obras de riego; respalda con maquinaria agrícola el trabajo productivo en Chol Chol; desarrolla programas de fomento a la economía indígena rural en Valdivia; invierte recursos en proyectos productivos en Chiloé; respalda jardines infantiles indígenas en la región metropolitana; realiza jornadas de salud intercultural; apoya iniciativas de emprendimiento productivo y turístico en comunidades indígenas del norte; desarrolla programas formativos en diferentes áreas...La Corporación es una entidad gubernamental de servicios públicos hacia el mundo indígena. Es contribuyente para determinados procesos y proyectos, pero no tiene ahora un protagonismo político ni incide en las definiciones del Gobierno ni menos del

Estado. En cierto modo la Conadi agotó su ciclo principal luego de 18 años de existencia.

Aún así, en el inicio del 2012 se produjo la elección de Consejeros Indígenas de la Corporación gubernamental. A pesar de la crítica extendida en los Pueblos Originarios acerca de su valía, 70 dirigentes se inscribieron para elegir 8 cargos y participaron 31.226 electores indígenas en distintas regiones. Desde el punto de vista de un proceso de elección democrática, con participación estrictamente indígena, es siempre valioso, pero insuficiente, toda vez que los ocho Consejeros indígenas están pareados en la Conadi con cinco representantes de Ministerios gubernamentales y tres representantes del Presidente de la República. El voto dirimente lo tiene el Director de la Conadi, que es nombrado por el Gobierno. En consecuencia, normalmente, los Consejeros indígenas están en minoría.

---

## 5. Incendios forestales y nueva inculpación a mapuches.

En enero del 2012 se produjeron incendios forestales de gran magnitud. La primera zona afectada fue la de Torres del Paine con una pérdida mayúscula en bosque nativo. Luego siguieron incendios en Carahue, en tierras de empresas forestales. Una enorme cantidad de hectáreas fueron consumidas por las llamas. Los incendios causaron gran alarma nacional por la pérdida de bosques centenarios. En Carahue las llamas cobraron la vida de un bombero forestal.

La magnitud de los incendios llevó a diversas especulaciones. Por tratarse de zonas forestales en territorios en conflicto emergió con fuerza el rumor o idea de que tales incendios habían sido "provocados" por terceros. De ahí a establecer la supuesta autoría de mapuches el trecho fue corto. Autoridades de Gobierno instalaron la sospecha aduciendo problemas de seguridad interior. El Ministro del Interior aventuró especulaciones en torno a la probabilidad de la participación de mapuches en los hechos y solicitó la aplicación de la Ley Antiterrorista en la zona.

Responsables o no, los mapuches volvían a una escena de criminalización. En ese contexto, un grupo de profesionales, vinculados al Programa de Derechos Indígenas de la Fundación Chile 21, dio un paso sustantivo y se decidió a no permitir que tales especulaciones gubernamentales y de cierta prensa se instalasen gratuitamente.

El 12 de enero 2012 se presentó un Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago en contra del Ministro del Interior, en defensa del honor y dignidad del Pueblo Mapuche y en precaución de los derechos individuales de personas y comunidades mapuches de diversas comunas afectadas por incendios forestales y que estaban siendo acusadas, en cierto sentido, ser responsables directos o indirectos de incendios forestales.

La Corte de Apelaciones acogió a trámite el recurso y dictó una orden de 48 horas para que el Gobierno respondiese ante el Tribunal. De hecho, un equipo de ocho Abogados fue convocado por el Ministerio del Interior y se presentaron los descargos, señalándose, en lo principal que el Gobierno nunca había pretendido ni pretende inculpar a indígenas por este tipo de eventos

y el Ministro se vio obligado a reconocer ante la Corte de Justicia que él no había emitido juicio o sospecha en contra de los mapuches y que no estaba en sus atribuciones hacerlo. Luego de estos descargos, la Corte no dio lugar al Recurso, pero lo esencial de la estrategia estaba cumplido: obligar al Gobierno a desmentirse sus propias sospechas y con ello anular la aplicabilidad de las normas de la Ley Antiterrorista.

Enero 2012 fue un mal mes tanto para el Gobierno como para el mundo indígena en esta escalada de confrontaciones. Para rematar el mes el Ministerio de Educación anunció que se retirarían de los textos escolares de 5º y 6º año básico de enseñanza "los contenidos relativos a la Historia indígena". Este anuncio fue considerado una provocación y rápidamente diversas organizaciones indígenas, y muchas otras entidades, protestaron contra la arbitraria e incomprensible medida. En este sentido, las redes virtuales (facebook, páginas blog y twitter) encendieron la polémica pública. ¿Resultado? El Ministerio tuvo que reponer los contenidos.

Para no ser menos, en la populosa comuna de Maipú, el 10 de enero 2012 concurrió a la sede Municipal el Suboficial Mayor de Carabineros, Eduardo Pizarro con la misión institucional de requerir la lista de las organizaciones indígenas existentes en la comuna y los datos de sus integrantes, sin una solicitud formal en donde se consignasen los motivos de esta solicitud. El hecho ocurre, precisamente cuando están en pleno desarrollo los acontecimientos ya descritos (incendios, recurso ante la corte, el problema de los contenidos históricos y diversos allanamientos en comunidades del sur). La acción policial mereció esta vez un Recurso de Amparo ante la Corte de Apelaciones y la Dirección superior de Carabineros debió salir a explicar los alcances de la iniciativa, señalando que se trataba de un genuino interés por establecer mejores nexos comunicacionales y de relación con las organizaciones indígenas de la comuna. Cierto o no, lo que es claro es que el procedimiento de requerir datos de dirigentes y socios de comunidades indígenas organizadas no es bien visto por el mundo indígena, menos si se trata de organismos policiales. Así de simple.

En cualquier caso es importante destacar un dato interesante: a fines de marzo 2012, se realizó en Temuco el Primer Seminario de Capacitación de función pública y cultura mapuche con personal policial como participantes. El evento fue organizado por el Departamento de DDHH de Carabineros, recientemente creado. ¿Signo de los tiempos?...Siempre es positivo que iniciativas de esta naturaleza busquen ampliar los espacios de sensibilidad en las relaciones entre Pueblos Indígenas y sociedad.

En otro aspecto, el Gobierno a través de Conadi dio a conocer un programa para rescatar y revitalizar las lenguas de los Pueblos Originarios. En noviembre del año pasado se realizó en Santiago el II Congreso de Lenguas Indígenas y ello permite iniciar todo un trabajo para que centenares de indígenas chilenos puedan acceder al rescate de su identidad lingüística.

El mundo indígena chileno, en consecuencia no está inactivo. Desarrolla un particular compás de espera, que combina la virtud de sus derechos ancestrales y la demanda política con la paciencia organizativa que proviene

de los ancestros. Hay un dinamismo nuevo hoy en este mundo, en donde los indígenas perciben que pueden ser actores relevantes en la lucha por sus derechos esenciales. Hay un cambio de ciclo histórico que comienza a ser resistente con la discriminación, el racismo y la intolerancia y que se da cuenta que la sola integración cultural no es suficiente.

El desafío estratégico del posicionamiento de nuestros Pueblos originarios en los años venideros, la semilla que esto significa para las siguientes décadas, se está sembrando en esta oportunidad. Y lo más relevante es que está siendo asumido por una nueva generación, distinta a los abuelos y padres actuales. Hay una emergencia generacional distinta, ilustrada, formada en Universidades, vinculada con redes sociales y con un gran desempeño en el campo de las redes virtuales. No son indígenas sumisos, que deban esconder su identidad o que se rindan fácilmente ante las humillaciones centenarias.

Eso está cambiando rápidamente. Y el país será el principal beneficiado de una rica interculturalidad social y política. El punto es que esto sólo será posible en el contexto de una sociedad mucho más democrática. Mientras tanto, debemos convivir con la conflictividad y las tensiones que las demandas indígenas suponen para el Estado y la sociedad.

---

## Anexo

### Declaración de la Comunidad Wente Winkul Mapu

A las Comunidades Mapuche en resistencia y a la opinión pública nacional e internacional, expresamos lo siguiente:

- 1.- Que el día 2 de abril recién pasado, un enorme operativo de la policía militarizada, una vez más, irrumpió en nuestra Comunidad con el objeto de allanar casas de comuneros. Este allanamiento lo encabezaba el fiscal antimapuche Luis Chamorro acompañado de carros blindados del GOPE y FFEE de Carabineros en un número superior a los 100 efectivos armados para la guerra.
- 2.- Procedieron a allanar dos casas de la Comunidad, en una de ellas y en frente de la dueña de casa, la cual es jefa de hogar con tres hijos, se procedió a incautar un par de espuelas viejas, una agenda y tomaron fotos de un póster alusivo a la causa mapuche. Con posterioridad **Carabineros afirma haber encontrado una escopeta hechiza, lo cual es absolutamente falso y se demostrará en su oportunidad.** En la segunda casa y también frente a la dueña de casa, no se encontró nada, y después aparece un cartucho de escopeta calibre 12, de común uso en el campo. Las dos lamgen fueron detenidas y conducidas en la caravana, encabezada por Chamorro rumbo a Collipulli. De todo lo anterior hay múltiples testigos, entre ellos el jesuita Luis García Huidobro, quien presenció todo el operativo en las casas allanadas. La caravana encabezada por Chamorro y con las lamgen detenidas se retira en absoluta normalidad y siguieron su camino rumbo a Collipulli.
- 3.- Luego que se retira parte de la caravana policial y en un **lugar distinto al de los allanamientos**, un contingente superior a los 60 carabineros irrumpen en otro sector de la comunidad, por distintos lados, disparando de manera indiscriminada en contra de las casas. Este sector ha sido atacado en múltiples ocasiones y se encontraba protegido por orden de la Corte de Apelaciones de Temuco, para evitar, justamente el actuar ilegal y arbitrario de la fuerza policial. **En esta situación, es que cae abatido el sargento Alborno, en el patio de la casa de una lamgen, a un par de metros de su ventana, allanado de cualquier camino público o vecinal, en el interior de la Comunidad, en un lugar en que sólo se encontraban mujeres y niños, tal como quedó registrado por la prensa que llegó al lugar.**

4.- Desmentimos categóricamente las afirmaciones irresponsables de la fiscalía y Carabineros cambiando día a día sus versiones acerca de los hechos. Primero se habló de emboscada en un camino público, cosa que se ha ido aclarando como totalmente falsa. Se habló de una bala 9mm, y resultó ser una bala calibre 38, de uso oficial de carabineros. Se afirmó que policías habían visto a un encapuchado con un arma de puño, ahora se habla de una carabina de largo alcance y francotirador.

5.- Que frente a estos evidentes intentos de preparar un montaje que acentúe la represión en contra de la Comunidad, nosotros somos los más interesados en que se aclare la verdad de lo sucedido y daremos todas las facilidades a una investigación seria y desprejuiciada. En este sentido, llamamos a las autoridades y a quien corresponda que retiren del manejo de la investigación al fiscal antimapucho Luis Chamorro, por ser él una figura reconocida por levantar. Montajes en contra de mapuche, desde los días del juicio Poluco-Pidenco, por esa razón las forestales lo pusieron de vuelta en Collipulli. Ya se tomó contacto con funcionarios de la PDI para que realicen las pericias y tomen las declaraciones que corresponda. Lamentablemente, el lugar donde ocurrieron los hechos fue limpiado por carabineros antes que concurrieran los miembros de Labocar. Sin embargo, creemos que una investigación imparcial y profesional puede arribar al esclarecimiento de los hechos, cosa que no ocurrirá si continúa Chamorro a cargo.

6.- La lamentable muerte del sargento Albornoz, seguramente provocada por una bala policial, es la consecuencia de la ocupación militar de nuestro territorio, los continuos allanamientos masivos y la violencia descontrolada de carabineros, fuerza que actúa como guardia privada de empresas forestales y latifundistas, ante la negligencia y silencio cómplice de los políticos que nada han hecho para resolver las causas del conflicto. Nosotros sabemos lo que significa la muerte por asesinato impune de nuestros hermanos Alex Lemún, Matías Catrileo y Jaime Mendoza Collio, también sabemos de la secuela de heridos, torturados y encarcelados que ha dejado este accionar represivo del estado en nuestras comunidades y somos los más interesados en que esta situación de guerra en contra de nuestro pueblo se termine. !!Ni la represión estatal, ni menos la ocupación militar del Territorio nos hará abandonar Nuestra justa Lucha !!

Marrichiweu.  
Comunidad Wente Winkul Mapu  
Lof Chequenco



# Medios de Comunicación

8

# **Comunicación: brechas y concentración en la era digital**

Elisabet Gerber

## Introducción<sup>1</sup>

En el periodo que se extiende desde noviembre de 2011 hasta marzo de 2012, no sólo no se registran un cambio de rumbo en materia de políticas de comunicación, sino que éste parece profundizarse. No se vislumbra voluntad política por promover medidas que reviertan la tendencia a la concentración creciente en el mercado de las telecomunicaciones, ni por impulsar el acceso masivo a los medios y redes digitales en condiciones igualitarias.

El debate legislativo en torno a la Ley de Televisión Digital Terrestre que se desarrolló durante el 2011 dejó pendiente la discusión de más de 500 recomendaciones planteadas por organizaciones de la sociedad civil. Tras un largo receso veraniego, el debate se reactivó en marzo a través de un documento propuesto por el gobierno en un proceso destacado, ante todo, por su falta de transparencia.

Al mismo tiempo, crece vertiginosamente la cantidad de usuarios de medios digitales y redes sociales. El fuerte atractivo que tiene para millones de personas el acceso a espacios de expresión directa genera la ilusión del acceso igualitario y no intermediado, distrayendo de un factor sustantivo como es la propiedad de los servicios de conexión. La estructura empresarial del ámbito de las telecomunicaciones, tanto de nuestro subcontinente como de Chile, reitera la tendencia a la concentración de la propiedad característica de los medios masivos. A su vez, aun cuando la cantidad de personas que acceden a servicios de conectividad digital aumenta vertiginosamente, el acceso y uso tienen un rotundo sesgo socioeconómico. Esto se vincula no sólo con la capacidad de pago, sino con los distintos tipos de uso condicionados por factores socioculturales que el mercado de ningún modo tiende a revertir, sino lo contrario.

**En lo que respecta a las redes digitales y el ámbito de las telecomunicaciones, se observan dos tendencias preocupantes: la concentración de la propiedad, aun más marcada que en los medios masivos, y la profundización de la brecha digital (...). El fuerte atractivo que tiene para millones de personas el acceso a espacios de expresión directa, genera la ilusión del acceso igualitario y no intermediado, distrayendo de un factor sustantivo, como es la propiedad de los servicios de conexión.**

## Comunicación, pluralismo y democracia

¿En qué medida determinados desarrollos mediáticos pueden afectar la calidad de la democracia? Ya hace más de 30 años la propia UNESCO asumió a través del Informe Mc Bride que una gran diversidad de fuentes de información y

<sup>1</sup> Asistente de investigación, Lena Schick.

de opinión constituye uno de los pilares de todo sistema de comunicación en una sociedad democrática (UNESCO, 1980:51-52). Ahora bien, entre este planteo y los actuales escenarios en los que se despliegan las relaciones entre la ciudadanía, los medios y la democracia en los países de nuestra región -América Latina y, más específicamente, Chile-, se abre un abismo.

Como en toda América Latina, en Chile el escenario mediático está signado por altos niveles de concentración de la propiedad. En general, los expertos en la materia coinciden en que la concentración es alta al superar un promedio de 50% de control del mercado por parte de los 4 primeros operadores y un 75% por parte de los 8 primeros (Becerra y Mastrini, 2009: 212). En América Latina, el porcentaje correspondiente a los 4 primeros pasó en los últimos años de 0,77 en el año 2000 a 0,82 en 2004 (op.cit.: 213). Ciertamente es que han sido varios los gobiernos de la región que, por una mezcla de temor y pragmatismo, optaron durante largos años por no rozar los intereses de los grandes consorcios de las comunicaciones. En la evolución del índice de concentración por mercados y audiencias por país y observando a los 4 primeros operadores, Chile registra uno de los indicadores más altos y el mayor de los incrementos (: 110).

¿En qué medida la alta concentración de la propiedad de los medios afecta al pluralismo? Aunque se asuma que no es demostrable una relación lineal entre estos factores, el supuesto aceptado en general es que la propiedad es un indicador de la diversidad de puntos de vista dada la privilegiada situación de los dueños de los medios para incidir en los contenidos (Fortín, 2011: 10). Expertos en materia de concentración de las industrias infocomunicacionales coinciden en señalar que la concentración tiende a unificar la línea editorial en el marco de la creciente influencia de unos pocos en detrimento de los intereses del conjunto (Becerra y Mastrini, 2009). A su vez, el posible control de la mayoría de medios masivos por parte de un reducido número de empresas "podría conducir a crear un enorme poder de formación de opinión en ese mercado", tal como advierte la Comisión de las Comunidades Europeas en un documento del 2007, su preocupación por (CEA, 2007: 7).

Paralelamente, cabe observar otro factor que es el de la colusión entre poder político y grupos empresariales multimedia. En muchos países de la región resultan evidentes las fuertes relaciones que suelen desarrollarse entre los grandes grupos que reúnen a las industrias infocomunicacionales<sup>2</sup>, el poder político y económico. La connivencia en estos niveles representa una amenaza para el pluralismo y la libertad de expresión (Becerra, 2011: 17). En este sentido, altos índices de concentración favorecen la colusión de intereses en detrimento de la calidad de la democracia.

En lo que respecta a la concentración de la propiedad de medios se contraponen dos perspectivas diametralmente opuestas. Primero, la que rechaza la posibilidad de restringir los derechos de los propietarios, formulada

2 Siguiendo a Becerra y Mastrini optamos aquí por el concepto "infocomunicacional" dada su utilidad analítica al reunir a todas las industrias y actividades de información y comunicación, incluidas, por ejemplo, la industria gráfica, televisiva, del cine, radio, fonográfica, de la telecomunicaciones, etc. (Becerra-Mastrini, 2009: 29)

desde la teoría económica. Esta adquirió fuerza en los '80 y '90 sobre todo en EEUU y básicamente plantea que los medios de comunicación configuran un mercado que no difieren en lo esencial de los mercados de bienes y servicios, por lo tanto se rigen por la misma lógica: la información y las ideas serían mercaderías que se transan en el mercado de los medios (Fortín, 2011: 10). De allí en más sigue un relato conocido: la mano invisible del mercado derrocharía pluralismo y diversidad informativa para todos. En segundo lugar y contrastando fuertemente con el enfoque anterior, se distinguen quienes consideran que los medios no pueden ser tratados como empresas que operan con mercancías como cualquier otra, dada su relevancia en términos de socialización y construcción de sentidos.

Aquí se nuclean quienes, desde la teoría democrática han dado respuesta al enfoque planteado por el primer grupo, señalando que, por ejemplo, no se puede equiparar el funcionamiento social de los medios de comunicación con un mercado económico (Ob.cit.12).

Frente a esas alternativas, Chile parece haber optado por la primera. El modo en que se han manejado las políticas de comunicación en el país en las últimas décadas, sea por acción u omisión, está signado por un libremercado casi sin matices y no se avizoran posibilidades de cambios sustantivos en este sentido. Así ha sido en lo que respecta a los medios masivos tradicionales, en donde los medios independientes terminan muriendo por asfixia en el paisaje duopólico que distingue a Chile desde hace décadas. Y, hasta ahora, todo indica que esa tendencia persistirá en lo que hace a los medios que operan en el nuevo contexto tecnológico. El análisis de la propiedad de la infraestructura de las redes digitales refleja que la tendencia a la concentración es aun más marcada que la que caracteriza el paisaje de las industrias de los medios masivos tradicionales.

---

## TV Digital: Año Nuevo, perspectivas viejas

La TV es fuertemente autorreferente. Se refiere a sí misma en términos de sus propios protagonistas, de su programación; se retroalimenta permanentemente con sus propios contenidos. Sin embargo, con igual intensidad omite sus problemáticas "estructurales": quiénes y cómo la controlan.

De acuerdo a la última encuesta del CNTV, el 91% de los encuestados señaló que la televisión abierta es el principal medio por el que se informa sobre lo que sucede en Chile. Paralelamente, la mayoría de los encuestados se manifiesta bastante desconforme con respecto a la calidad de la TV abierta: un 42% considera que no "respeta la dignidad de las personas" en tanto que un 39% considera que no representa la diversidad cultural del país (CNTV, 2011). La persistencia de los televidentes frente a la pantalla pese a la disconformidad, parece asociarse más a la resignación que a una verdadera opción. Como señala Ignacio Ramonet, lo masivo del público no significa satisfacción por parte de ese público: "las cifras me van a decir que el telediario del segundo canal lo ven seis millones de personas, pero hay cinco millones insatisfechos que quisieran ver otra cosa." (Ramonet, 11/09/2011). En otras palabras, "es

lo que hay", lo que no se corresponde con la infinita posibilidad de elección tan anunciada por el libremercado a ultranza (Gerber, 2011:177).

La mala evaluación de la TV abierta no debería extrañar considerando la alta concentración de la propiedad, la reiteración de formatos, contenidos, vocerías y protagonistas. En este contexto, el potencial diversificador que implicaría la llegada de la Televisión Digital Terrestre (TDT) generó ciertas esperanzas entre quienes quisieran ver desplegarse el tremendo potencial democratizador de los medios de comunicación.

No obstante, pese a la relevancia de este proceso y a lo popular del medio en juego, una aplastante mayoría de la ciudadanía desconoce en qué condiciones tiene lugar la transición hacia la Televisión Digital. Según la encuesta 2011 del CNTV un 83% del los encuestados manifiesta no saber qué es la TDT. Entre quienes señalan saber algo al respecto, el 47% la asocia a "mejor imagen" y un 17% a "mejor sonido" (CNTV, Ob.cit.).

La desinformación generalizada no se vincula únicamente con el especial esfuerzo que requiere el abordaje de un tema que obliga a confrontarse con aspectos de corte jurídico y técnico bastante áridos para legos. El desconocimiento pasa, en gran parte, por el cerco informativo tendido por los principales interesados: los propios medios masivos. Es así como en las escasas menciones que hacen al tema, el tránsito hacia la TDT parece tratarse sólo de las infinitas ventajas técnicas que nos ofrecerá este salto a la posmodernidad (Gerber, 2011: 178).

## ..... La transición hacia la Televisión Digital Terrestre

El punto de partida al analizar la llegada de la TDT, es que está en juego el llamado "espacio radioeléctrico", que es finito y ha sido declarado propiedad de la humanidad por la UNESCO. La TV, al igual que la radio, funciona en el espacio radioeléctrico a través de frecuencias. El tránsito de la TV analógica a la digital implica, entre otras cosas, que en ese espacio finito habrá una disponibilidad de frecuencias mucho mayor que la hasta ahora existente. Esto obliga a plantearse cómo administrarlas, cuánto durarán, qué sucederá con los actuales concesionarios y cómo será el ingreso de nuevos actores, por ejemplo, pequeños canales regionales y comunitarios. En el fondo: ¿cómo se facilitaría el ingreso a los nuevos si se aspirara a promover el pluralismo y la diversidad? (Ibíd).

*El viejo truco de la urgencia.* Desde que el proyecto de Ley de Televisión Digital Terrestre (TDT) obtuvo media sanción en Diputados en abril del año pasado, se ha sucedido una serie de tensiones y pulseadas protagonizadas fundamentalmente por el Gobierno vs. organizaciones sociales y algunos senadores de la oposición.

Sucede que tal como se aprobó el proyecto en Diputados, privilegiaba a los actuales operadores -léase grandes canales- de diversas formas, sobre todo en lo que respecta a la renovación y otorgamiento de concesiones. Sin ir más

lejos, se les ha entregado ya sin concurso, vía Decreto Supremo, una nueva concesión para que comiencen a emitir en digital, mientras que los restantes canales -regionales, locales comunitarios- recién podrían concursar cuando los grandes operadores hayan finalizado su transmisión paralela en analógico y digital, lo que llevaría entre 3 y 5 años (Sáez Baeza, 2011). A su vez, se ha intentado preservar el carácter indefinido de las concesiones de quienes ya están operando, a pesar de que el contexto en que fueron otorgadas es completamente diferente con la llegada de la TDT.

En este sentido, organizaciones como el Observatorio de Medios FUCATEL y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital<sup>3</sup> vienen realizando un sostenido trabajo en torno a la Ley, básicamente con el objetivo de que la transición a la TDT represente una verdadera oportunidad para la democratización de las comunicaciones. Durante este proceso, el Gobierno ha intentado una y otra vez "apurar" la aprobación del proyecto de Ley en el Senado declarándolo de urgencia, deslizando modificaciones entre gallos y medianoche, promoviendo reformulaciones a espaldas de la ciudadanía, mientras que las organizaciones de la sociedad civil activan todos los mecanismos posibles para detener estas marchas forzadas casi secretas e informar a senadores y senadoras de oposición sobre la "letra chica", y también aquella no tan chica, de la Ley.

Entre mayo y agosto de 2011, organizaciones de la sociedad civil tuvieron algunas posibilidades de acercar sus propuestas al Senado a lo largo de audiencias que permitieron avanzar en la formulación de propuestas concretas en forma de indicaciones de Ley. La cantidad de indicaciones supera las 500, sin embargo se pueden reducir agrupándolos en áreas temáticas. Tanto el Observatorio FUCATEL y la Mesa de Ciudadanía y TV Digital han elaborado documentos en donde se detallan sus propuestas de modificación al proyecto de Ley con minuciosa fundamentación técnico-jurídica. A continuación se intenta resumir algunos de los aspectos más relevantes a partir de estas propuestas.

*2.1.1. Otorgamiento y duración de las concesiones.* Las cuestiones relativas al otorgamiento de las concesiones constituyen uno de los puntos más álgidos de la Ley, ya que allí se definen cuestiones como los criterios de atribución de las concesiones, su duración y las condiciones de acceso tanto para los actuales operadores como para los nuevos. Como ya se ha señalado, los actuales operadores de alcance nacional cuentan ya con concesiones que les permiten empezar a emitir en digital. Este trato privilegiado hacia quienes ya están instalados profundiza las asimetrías del mercado y dificulta la entrada de nuevos operadores. En cuanto a la duración de las concesiones -algunas de ellas de carácter indefinido-, aunque las organizaciones habrían planteado

3 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.

limitarlas a 20 años, se desconoce al día de hoy qué acogida tendría este planteo.

*2.1.2. Espectro disponible.* Algunos países de la región han contemplado la reserva de un importante porcentaje del espectro para canales sin fines de lucro. Según el entonces ministro René Cortázar, cuando se aprobó la norma sobre la TDT, el proyecto de Ley "contemplaba un 40% de reserva del espectro para canales comunales y educativos y un subsidio para que los canales que no tengan viabilidad comercial" (Cortázar, 04/09/2009).

La realidad más de dos años después contrasta fuertemente con lo señalado por el ex Ministro de Transporte y Telecomunicaciones. Aunque la Ley alude a ese del 40% del espectro que se dedicaría a canales regionales, locales y comunitarios, falta información elemental: conocer cuál es el espectro disponible para que entren nuevos operadores, ya que no se cuenta con una herramienta básica, una suerte de mapa del espacio radioeléctrico que se llamaría "plan de distribución del espectro".

Este plan o mapa del espacio radioeléctrico elaborado por la Subtel estaría listo desde hace meses, pero no se ha dado a conocer. Al no contar con esta información, ni los parlamentarios, ni las organizaciones saben a ciencia cierta sobre qué universo estarían hablando, es decir, qué disponibilidad real existe. La "letra chica" en el caso de la ley votada por los diputados el 6 de abril es evidente, al señalar que se tratará del 40% *restante una vez que los actuales operadores hagan la migración*. Dado que a la fecha, marzo de 2012, sigue sin conocerse la real disponibilidad de espectro, los senadores siguen conminados a votar a ciegas (Gumucio, 12/03/2012).

*2.1.3. Cobro por TV abierta.* Entre los beneficios adicionales que asegura el proyecto a los propietarios de los canales existentes, se cuentan nuevas fuentes de financiamiento a través del cobro por la programación de hasta el 50% del espectro. Esto implica que quienes sólo acceden a la TV abierta -en general, los sectores más pobres- terminarán pagando por la programación de mayor éxito. En el contexto de las indicaciones hechas a la Ley, en los últimos meses han circulado diversas versiones sobre posibles variaciones en este porcentaje que oscilaría entre el 20% y el 30%. Sin embargo, tal como sucede en los debates sobre otras políticas sectoriales, no se trata de ajustar porcentajes, sino de considerar la propia definición y misión de la TV abierta (Gumucio, 22/5/2011).

*2.1.4. Transportador público.* La Mesa de Ciudadanía y TV Digital ha insistido en que el Estado debe garantizar que exista un canal de TV de cobertura nacional que transmita exclusivamente televisión educativa, cultural y comunitaria. A su vez, el Observatorio FUCATEL ha subrayado que en cada zona deben existir prestadores de servicios de transmisión que garanticen el acceso incluso en zonas de bajo interés comercial. Sin embargo, hasta ahora representantes del oficialismo no consideran factible la inversión pública en una red de transmisión, proponiendo abrir concurso para que privados postulen a concesiones sólo para el fin de transmisión de terceros con carácter neutro (ibíd.).

## Marzo de 2012: movimientos subterráneos, una vez más

Entre los últimos meses de 2011 y el verano de 2012 no se registraron avances relevantes en torno al proyecto de TDT. A fines de febrero circuló información entre las organizaciones sociales vinculadas al tema sobre un documento promovido desde el Ejecutivo, orientado a acelerar el proceso para aprobar la ley. Como sucedió a lo largo de, prácticamente, todo el proceso de debate sobre la Ley de TDT, también en esta ocasión primó la falta de transparencia y la dificultad para acceder a información que, como en otros casos, ha circulado en forma de trascendidos o comentarios informales.

Ante la presión de organizaciones como la Mesa de Ciudadanía y TV digital y el Observatorio de Medios FUCATEL fue posible acceder al texto en cuestión<sup>4</sup>, un supuesto "documento de acuerdo" promovido por el Gobierno que intentaba pasar por alto las más de 500 indicaciones hechas al proyecto de Ley. Allí se intentaba modificar el régimen de concesiones planteado en el proyecto original (25 años) a concesiones de por vida -. A la vez, el 6 de marzo el Gobierno le dio carácter de suma urgencia a la tramitación parlamentaria, de acuerdo a lo planteado desde organizaciones de la sociedad civil "en un claro intento por viabilizar la imposición de sus pretensiones en la materia" (Acevedo, 12/03/2012).

En conferencia de prensa realizada el lunes 12 de marzo de 2012, los Senadores Jaime Quintana, José Antonio Gómez, Alejandro Navarro y Guido Girardi, junto a representantes de la Mesa Ciudadanía y TV Digital, Chile Actores y la Unión Nacional de Artistas, denunciaron el intento por parte del ejecutivo de introducir el citado documento -al que los parlamentarios han denominado "ley corta".

El senador Girardi, en ese momento presidente del Senado, recordó que se legisla sobre "un bien de uso público, que corresponde a todos los chilenos, y que el Estado administra (...) y en este nuevo documento se omiten indicaciones ya propuestas, como que nadie pueda tener más de una concesión, no hay referencia a un transportador público, ni al carácter obligatorio de gratuidad para las campañas de servicios públicos. Todas omisiones que nos casuales" (ibid).

Por su parte, el senador Alejandro Navarro pidió claridad sobre el origen de la propuesta y denunció que en el nuevo documento también "han desaparecido la asignación de recursos para la televisión regional", que no existe respeto a los derechos de pueblos indígenas y que esperan modificar la composición "elitista" que hoy tiene el Consejo Nacional de TV (CNTV), por uno en el que participen ciudadanos (Ibid). Por su parte, el Observatorio de Medios FUCATEL en una carta del 12 de marzo "llama a los parlamentarios a no considerar este

4 El entonces Presidente del Senado, Guido Girardi, publicó el texto en su página web, de ese peculiar modo resultó accesible públicamente.

documento sino a discutir las indicaciones que ingresaron en tiempo y forma". (Gumucio, 12/3/2012).

En síntesis, el modo poco transparente en que se intentó promover el documento, así como la precariedad de los caminos que debieron emprender diversos representantes de las organizaciones de la sociedad civil para detener otro peligroso intento de saltar sus opiniones por la vía del "fast track" remite a un recurrente dejá vú.

Una vez más, si la Televisión Digital Terrestre será una oportunidad real para la democratización de las comunicaciones o un estupendo negocio más para los actuales propietarios de los grandes canales, queda fundamentalmente en manos de las senadoras y los senadores de esta Nación.

### ..... Ley de Televisión Pública, en el olvido

Por su potencial relevancia, no se puede dejar de mencionar que siguen pendientes de sanción las reformas a la Ley de Televisión Pública número 19.132. De todos modos, el proyecto que yace en algún rincón del Senado, no contempla la posibilidad de apoyar al canal estatal con financiamiento público, lo que implica que TVN seguirá operando en la lógica de un canal comercial. Al competir en las mismas condiciones que la TV privada, TVN no arriesga a invertir en el surgimiento de nuevos formatos, por ende, impide que el público masivo experimente posibles innovaciones de mejor contenido cultural (Gerber, Ob.cit.).

## — Redes digitales: la ilusión de la igualdad

Una y otra vez se habla de los medios digitales y las redes sociales como la salida hacia un futuro casi inmediato en donde los medios tradicionales – televisión, prensa escrita, radio- caerían en desuso a muy corto plazo y, con ello, caducaría la discusión sobre la concentración de los medios como amenaza al pluralismo. Hay quienes ven en las redes sociales la posibilidad de romper los cercos informativos tejidos por los medios masivos, enfatizando su "capacidad para empoderar a individuos y grupos ignorados o tergiversados" por la industria de los massmedia (McChesney, 1996).

No obstante, existen factores de peso que matizan, cuanto menos, estas perspectivas esperanzadas. Así por ejemplo, cabe considerar que, aun cuando resulte posible bajar las barreras de entrada a creadores potenciales de contenidos, persiste el problema de la asimetría de recursos necesarios en la producción (Baker, 2007). A su vez, el fuerte atractivo que tiene para millones de personas el acceso a espacios de expresión directa genera la ilusión del acceso igualitario y no intermediado, distrayendo de un factor sustantivo como es la propiedad de los servicios de conexión. Paradojalmente mientras en las redes sociales se multiplican exponencialmente los usuarios, en América Latina "la propiedad de las empresas proveedoras aparece más concentradas

aun que en el tradicional sistema de medios.", tal como lo señala Martín Becerra (2011: 33).

Como señala este reconocido experto en materia de estructura y concentración de las industrias culturales, aunque los mismos fundadores de la red, hace más de 40 años cifraron esperanzas en que Internet brindara alternativas al modelo comercial y concentrado de las industrias culturales, el análisis de la actual estructura de la propiedad en este ámbito, da por tierra con aquellas expectativas. Diversos autores advierten sobre el error que supone asumir a Internet como el espacio libre de las constricciones propias de la "estructura empresarial concentrada y de perfil político conservador que caracteriza gran parte del sistema de medios de comunicación" (Mattelart, 2002). En sentido similar, Becerra señala como "una ingenuidad considerar que la irrupción de Internet en el esquema clásico de producción y distribución masiva albergaría sólo potencialidades emancipadoras, democratizantes y dialógicas" (Becerra, 2011: 3).

Como se describe más adelante, en nuestro subcontinente -Chile incluido- la tendencia a la concentración de la propiedad característica de los medios masivos se reproduce en el nuevo contexto tecnológico. A su vez, aun cuando la cantidad de personas que acceden a servicios de conectividad digital aumenta vertiginosamente, el acceso y uso tiene un rotundo sesgo socioeconómico. Esto se explica no sólo por las limitaciones implicadas en la capacidad de pago, sino por los distintos tipos de uso condicionados por factores socioculturales.

Tal como en el caso de los medios masivos, la dimensión social y política de los debates en torno a las regulaciones se desprende de su propia esencia como plataformas de producción, acceso y circulación de cultura. Ahora bien, tal como lo señala Becerra, históricamente, la dimensión política no ha estado ausente del debate sobre los medios de comunicación. Claro antecedente de ello es el informe McBride de la UNESCO, de 1980 que "revela nítida conciencia política acerca del rol de la comunicación, de los flujos y redes de producción de información y entretenimiento en el nivel global (Becerra, 2011: 4). Sin embargo, esta dimensión política que estuvo presente en el debate sobre medios masivos por décadas, no tiene correlato en el pensamiento sobre las redes de telecomunicaciones e Internet (Ob.cit.14).

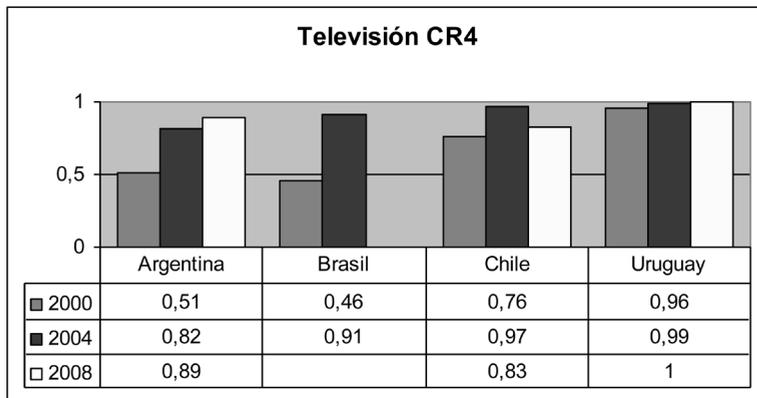
## América Latina: concentración 2.0

Los siguientes gráficos permiten visualizar claramente la fuerte tendencia a la concentración que caracteriza al mercado televisivo y compararlo con el de la telefonía móvil, que es aun más concentrada. Tomando el índice CR4<sup>5</sup> que mide participación de los cuatro mayores operadores, se observa que, en 2008 éstos concentraban un 83% del mercado (Gráfico 2). Por su parte, en el mismo año, los cuatro primeros operadores en el mercado de telefonía móvil concentraban el 100% del mercado.

5 El CR4 es una herramienta (un índice) para medir la concentración en un mercado económico, que permite medir la cuota en el mercado de las cuatro empresas más grandes, en los casos aquí citados, los cuatro primeros operadores en niveles de facturación y audiencia.

GRÁFICO 1

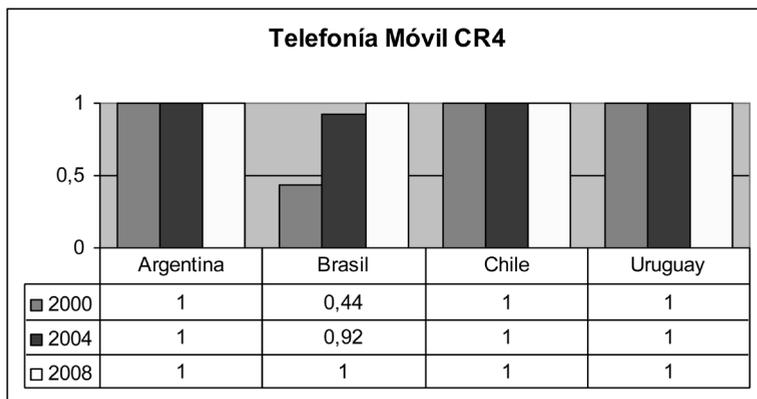
CONCENTRACIÓN EN EL MERCADO DE TELEVISIVO  
(MILLONES DE DÓLARES).



Fuente: Mastrini y Becerra, 2011.

GRÁFICO 2

CONCENTRACIÓN EN EL MERCADO DE TELEFONÍA MÓVIL  
(MILLONES DE DÓLARES)



Fuente: Mastrini y Becerra, 2011.

Como ya se mencionó, la concentración de la propiedad de los medios de comunicación debería resultar alarmante en la medida en que el par de grupos que detentan tal propiedad tienen una clara posición dominante en un sector empresarial responsable de la producción y distribución masiva de información, cultura y entretenimiento. Estos "productos" hoy en día ya no circulan sólo por los medios masivos, sino también por Internet, por lo que es fundamental

analizar el papel y desarrollo de las operadoras de telecomunicaciones y de las proveedoras de conexión a TV por cable (Becerra, 2011: 19).

El mercado latinoamericano de telecomunicaciones se reparte, a grandes rasgos, entre dos compañías: Telefónica de España y Telmex de México. La telefonía móvil es el sector que más ingresos reporta a estas empresas, gracias a que las tarifas móviles están desreguladas (Becerra, 2011: 16). Una cuestión sobre la que valdría la pena reflexionar, es que mientras las empresas telefónicas diseñan sus estrategias, políticas y desarrollos empresariales en el nivel regional, los Estados latinoamericanos no lo hacen, ni siquiera en el nivel subregional, por ejemplo, del Cono Sur.

### Chile: concentración y brechas

En primer lugar es necesario subrayar que un gran obstáculo para intentar un análisis de la estructura y concentración en el sector de telecomunicaciones en Chile es la dificultad para acceder a datos actualizados, tal como se detalla más adelante. Es por ello que varios de los datos que aquí se recogen tienen valor en tanto permiten inferir tendencias, pero probablemente no reflejan la situación actualizada al presente año en un sector extremadamente dinámico.

La conexión en la red implica distintos niveles de funcionamiento, en el que están involucrados distintas empresas proveedoras. Desde el punto de vista de posibles regulaciones cabe distinguir, por ejemplo, la "capa física" de Internet, en particular el último tramo de conexión a los usuarios que correspondería a la infraestructura de las telecomunicaciones (Becerra, 2011: 19) de una capa más superficial, por llamarla de algún modo, que tiene que ver con los software, tanto el que utilizan las redes como los usuarios<sup>6</sup>. En este trabajo, focalizado en Chile, apuntaremos a la propiedad de las redes de la "capa física", es decir a aquellas empresas que proveen servicios de conexión a los usuarios.

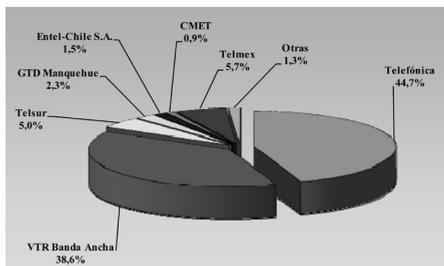
### Los dueños de la dimensión digital

En Chile, la concentración en la oferta de telecomunicaciones es evidente en tanto dos empresas, Telefónica-Movistar y VTR, concentran casi el 80% del mercado de los hogares que pagan Internet. A su vez, tres empresas se distribuyen el mercado de la telefonía móvil: Telefónica, ENTEL y Claro (Peña 2012: 6).

6 Al respecto ver la propuesta de Kurablija y Gelbstein (2005) con respecto a las capas en las que correspondería organizar la regulación de Internet.

GRÁFICO 3

PARTICIPACIÓN DE LOS ISP MEDIDA POR EL NÚMERO DE CONEXIONES  
(CONEXIONES FIJAS)



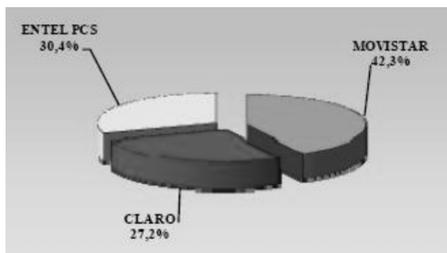
Fuente: SUBTEL 2009a: 50.

En lo que respecta a la relación precios-calidad de los servicios, el último informe de la economía digital de la OCDE señala que Chile tiene precios de banda ancha un 41% más caros que el promedio de los países miembros y una velocidad promedio cuatro veces menor. El precio efectivo por Mbps es en Chile por lo menos cinco veces el del promedio de la OCDE (Bitrán, 06/06/2011).

Telefonía móvil. La distribución del mercado de telefonía móvil entre tres empresas: Movistar, ENTEL y Claro se vería sujeta a modificaciones con la entrada próxima de Nextel y de VTR como ofertante de servicios de telefonía móvil 3G<sup>7</sup>. A su vez, también la empresa de retail Falabella solicitaría permiso a la SubTel para operar en este rubro (Peña, 2012: 7).

GRÁFICO 4

PARTICIPACIÓN DE LAS EMPRESAS DE INTERNET MÓVIL MEDIDA POR EL NÚMERO DE CONEXIONES 3G



Fuente: SUBTEL 2009a: 52.

7 3G es la abreviatura por "Tercera generación" de transmisión de voz y datos a través de telefonía móvil. Los servicios asociados con la 3G permiten transferir tanto voz y datos (una llamada telefónica o una videollamada) y datos no-voz (descarga de programas, intercambio de correos, mensajería instantánea).

El actual Gobierno anunció para este año la licitación del espectro para los servicios de telefonía y banda ancha móvil 4G<sup>8</sup> que aumentaría la exigencia de calidad para las empresas. A su vez, al facilitar que se comparta infraestructura permitiría la entrada de operadores móviles virtuales y el uso de redes por terceros, lo que aseguraría la llegada del servicio de Internet a 560 localidades rurales que aun no tienen conectividad (ibid.)

### *Superintendencia de Telecomunicaciones*

En noviembre de 2011, el Presidente Piñera firmó el proyecto de Ley para crear la Superintendencia de Telecomunicaciones. Según la página del Gobierno de Chile, el objetivo de este organismo es "asegurar una fiscalización más profunda, que permita cautelar los derechos de los consumidores y solucionar de forma oportuna los problemas no resueltos entre usuarios y empresas" (Gobierno de Chile, 2011). Se trataría de un servicio público funcionalmente descentralizado, sometido a la supervigilancia del Presidente a través del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones. Esta Superintendencia se propondría superar el modelo de fiscalización del mercado de las telecomunicaciones vigente hasta hoy en Chile, "básicamente reactivo, en respuesta a denuncias, reclamos o solicitudes de los usuarios, o de otras autoridades y concesionarios"(Peña, op.cit.). Aunque el proceso de creación es muy reciente, el enfoque que se ha dado a la tarea del organismo ha recibido críticas, como la que realiza Jaime Mondría quien subraya el carácter penalizador del organismo y destaca la importancia de legislar sobre el uso del espectro, antes de judicializar (Mondría, 19/03/2012).

### ..... La brecha en Chile: conectividad ABC 1

El primer y mayor obstáculo que presenta realizar un análisis de la conectividad digital de la población en Chile es la casi imposibilidad de acceder a información confiable, sistemática y actualizada. No se trata exactamente de falta de datos, sino que los que circulan ofrecen dificultades a menudo insalvables, como por ejemplo:

- no son comparables, ni siquiera complementales por medir distintos aspectos con diferentes metodologías, o bien
- están desactualizados, como la información de la Subsecretaría de Telecomunicaciones cuya última encuesta accesible data del 2009, e incluso basa un estudio de 2011 en la encuesta de 2009, en un terreno cuyo distintivo es lo vertiginoso de los cambios. Se presume que la SUBTEL cuenta con datos más actualizados – de hecho, los operadores de servicios de banda ancha están obligados darles información sobre

8 "4G" se refiere a la cuarta generación de estándares de telefonía móvil, que permite mayores velocidades de transmisión de datos (hasta 100 Mbps). La Subtel destinó la banda de 2,6 GHz, que se dividirá en tres bloques de frecuencia de 20 MHz. Cada operador concursante podrá postular a un solo bloque (Peña, 2012: 7).

los abonados a servicios de banda ancha -;

—aun cuando pretendan medir lo mismo, los resultados pueden tener enormes diferencias. Se encuentran distintas cifras según se trate de datos del Banco Mundial, de la OECD, en los datos de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) o en los datos de la SUBTEL de Chile y otros elaborados por consultoras o empresas del sector (Peña, 2012:2).

Un aporte importante en este sentido, serán los datos que puedan obtenerse en el censo nacional de este año, 2012, que incluirá preguntas sobre equipamiento tecnológico y acceso a servicios de telecomunicaciones en los hogares chilenos (ibid).

Por todo lo señalado anteriormente, sólo es posible tener estimaciones un tanto ambiguas sobre cuántas personas se conectan a Internet más o menos regularmente en Chile en el primer trimestre de 2012. En 2010, según cifras que la SUBTEL entregó a medios de comunicación, la banda ancha registraba más de 3 millones de abonados (La Tercera, 01/06/2011).

Hacia marzo de 2011, según datos de la SUBTEL, un 37% de hogares contaba con conexión a Internet y en mayo del mismo año, 7,3 millones de personas utilizaron Internet desde su casa o su trabajo (SUBTEL, 2011).

En un intento por clasificar las vías de conexión podríamos distinguir dos grandes grupos: las conexiones fijas y las móviles. La gran mayoría de las personas se conecta vía conexiones fijas.

Desde ya, el ritmo de crecimiento es mucho más rápido en las conexiones móviles que en las fijas: mientras que en 2010 las fijas habrían aumentado en un 7,6%, las móviles casi se duplicaron, al elevarse en un 97% según datos presentados por la Subtel (La Tercera, Ob.cit.).

### ..... Telefonía móvil: cantidad y calidad

El sector de la telefonía móvil creció vertiginosamente en los últimos años en Chile. En enero de 2012 la cantidad de celulares habría llegado a 21 millones según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2012), es decir, unos 1,2 celulares per cápita. Esta altísima proporción se señala una y otra vez como indicador de la "conectividad del país". Sin embargo, al respecto cabe distinguir varios aspectos:

—desde ya, no todas las personas que usan telefonía celular, optan por acceder a Internet por esa vía;

—el tipo de uso y acceso a servicios está sumamente segmentado en telefonía celular, en función, fundamentalmente, de la capacidad de pago de los usuarios;

—aun cuando aumente la cantidad de usuarios de Internet por telefonía móvil, el tipo de uso es, a su vez, muy diferente del que se pueda/ suele hacer desde terminales de computación como la casa o el trabajo, sobre todo en términos de búsqueda y lectura de documentos, grandes caudales de información, etc.

El 70% de la población de América Latina -los sectores más vulnerables- usa sistema de tarjetas prepagas, cuyas tarifas son más caras (Becerra, 2011: 16). Chile no escapa a esta realidad: los más pobres son quienes suelen pagar tarifas más elevadas por un peor servicio a través del uso de ese tipo de tarjetas.

La cantidad de personas que acceden a Internet vía conexiones móviles crece muy rápidamente, tal como se infiere a partir de datos del WIP<sup>9</sup>-Report 2012, que indican que alrededor de 26% de la población chilena se conecta al Internet vía tecnologías inalámbricas (WIP 2012: 65), aunque cabe recordar que éstas no se limitan a la telefonía móvil -

#### ..... “Estamos conectados”, salvo algunos

Analizar las características de la conectividad digital en Chile en términos sociodemográficos se convierte en una verdadera carrera de obstáculos, dada la falta de información sistemática, actualizada y pública mencionada anteriormente.

Suele señalarse una y otra vez la gran cantidad de usuarios de redes sociales, como también la de celulares per cápita como ejemplos del alto desarrollo tecnológico en materia de conectividad digital que tendría Chile. Sin embargo la cantidad no es sinónimo de calidad y, sobre todo, los promedios nada dicen acerca de la distribución.

En lo que respecta al uso de redes sociales, en abril de 2010 Chile habría tenido el alcance más alto en la región (ComScore, 2010: 15). Facebook contaba con unos 9 millones de usuarios en 2011, lo que representa algo más del 50% de la población total del país. Twitter, por su parte, registró en enero de 2011 casi un millón de visitantes en Chile, lo que equivale al 13,1% de los usuarios de Internet (op.cit.: 16)

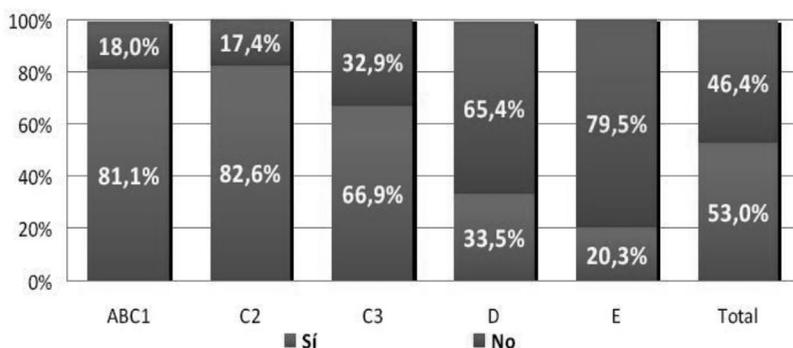
Más allá de estas cifras generales y de los promedios, en Chile las características de las telecomunicaciones no escapan a la generalidad latinoamericana, en donde la distribución de todo recurso está marcada por la desigualdad estructural que afecta a nuestra región (Becerra, 2011: 7). Sin embargo, las redes digitales ameritan consideraciones especiales en lo que respecta a las brechas de acceso y uso. A diferencia de los medios de comunicación tradicionales, en donde el tipo de contenidos y servicios a los que se accedían eran los mismos para todos los destinatarios (espectadores, oyentes o lectores),

las redes digitales se distinguen por discriminar contenidos y servicios dentro de una misma red, en función de criterios como la capacidad de pago (ibid).

Es así como se distinguen brechas muy claras en América Latina. Aun cuando Chile, junto con Uruguay, exhibe los mejores indicadores de acceso per cápita a nuevas tecnologías digitales, la estratificación según nivel socioeconómico es determinante a la hora de acceder a Internet (op.cit.: 8). Así lo corrobora un estudio de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, en 2009 más del 80% de los sectores ABC1 y C2 tenían acceso a Internet, frente a un 34% del D y un 20% en el sector E (SUBTEL, 2009a: 11).

GRÁFICO 5

### Uso de Internet de los Hogares por Nivel Socioeconómico (han accedido a Internet en la última semana)



\* No sabe y no responde está excluido del gráfico por lo que el total no suma 100%

Base: Total de entrevistados

Fuente: SUBTEL, 2009a: 11.

El tipo de acceso y uso dado a las redes sociales en Chile también tiene un claro sesgo socioeconómico, empezando por la frecuencia observada. Según una encuesta nacional de la UDP de 2010, el 53,7% del GSE alto indica usar Facebook de 3 a 7 días a la semana, seguido por el 38,8 % del GSE medio y el 11,6 % del GSE bajo. Es decir, el estrato alto usa Facebook con una frecuencia casi 5 veces más mayor que el bajo (Gerber, 2011).

En síntesis: en telefonía móvil y en redes digitales prima lo que Becerra denomina "lógica apartheid": aun estando adentro predomina la multisegmentación que discrimina servicios, velocidades y tarifas entre los usuarios (Ob.cit.: 16).

¿Por qué se profundiza la brecha?

¿Cómo se podría esperar que evolucione la brecha digital? Según Van Dijk, "la brecha digital se profundiza en la medida en que deja de ensancharse" (2005:

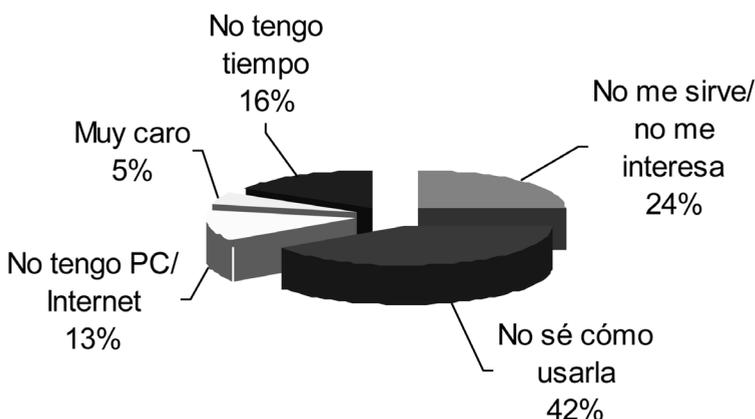
2). Más allá de la capacidad de pago, Becerra introduce otras dimensiones determinantes en la conformación y desarrollo de las brechas digitales como:

–la construcción diferencial de habilidades para el uso las formas de apropiación y uso de la información, las motivaciones para ello también varían en los distintos grupos sociales

–la lógica de innovación permanente que caracteriza al sector telecomunicaciones, tiende a profundizar las brechas, por los costos que implica acceder a las últimas generaciones tecnológicas, a la vez que quienes están en mejores condiciones para hacer uso de nuevas tecnologías son quienes ya utilizan las anteriores (op.cit. 8-10).

En este contexto, resulta elocuente revisar algunos datos sobre aquellas personas **no conectadas**. Según la encuesta realizada por WIP en el 2010, una de las principales razones por las que las personas no usarían Internet es la falta de conocimiento sobre el uso de esta tecnología, señalada por el 42% de los encuestados (WIP 2012: 68).

GRÁFICO 6



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos proporcionada por WIP, 2012: 68.

En este contexto, existen aun 15 comunas en el país que no Comunas del País que no disponen de oferta de acceso a Internet, mediante conexiones residenciales fijas, así como existen zonas sin acceso a conexiones móviles (ver anexo).

Lo señalado anteriormente indica, tal como lo señala Patricia Peña, de la Universidad de Chile, que aunque Chile suela aparecer en los primeros lugares de conectividad y en indicadores de desarrollo digital, y la cantidad de personas

conectadas aumente rápidamente, esto poco y nada indicaría "acerca de su impacto en términos de inclusión social" (Peña, 2012: 8).

*Agenda digital.* Según lo señala Peña, Chile ha tenido una tradición de agendas digitales o de estrategias de desarrollo digital en los tres gobiernos de la Concertación (op.cit.:14). El actual presidente Piñera generó altas expectativas durante su campaña electoral que prometiendo que Chile seguiría en la senda de la "revolución digital", hacia la "sociedad del conocimiento" y con un fuerte apoyo a la innovación en esta área<sup>10</sup>. No obstante, desde las políticas públicas no se identifica diseño alguno hasta el momento. Hacia fines de 2011 el propio Presidente Piñera reconoce su preocupación por la "desaceleración" que el país tiene en este tema.

A su vez, anunció la preparación de una agenda digital con un horizonte de 8 años, la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones (ver más arriba) y la articulación de una Estrategia Digital con tres ejes fundamentales: conectividad, inclusión social y Gobierno Electrónico (Diario Financiero, 22/11/2011). Aun habiendo transcurrido ya la mitad de la actual gestión gubernamental, los avances concretos en este sentido están por verse.

## Conclusiones

Chile ingresó a la OCDE en enero de 2010. Sin embargo, a diferencia de los países que la integran, el país no dispone de una normativa específica para garantizar el pluralismo en los medios de comunicación (Fortín, 2011: 46). La preocupación por la concentración tiene que ver directamente con el posible control que podría ejercer un reducido número de empresas sobre un mercado que exige particular cuidado, dada su relevancia en términos de socialización y construcción de sentidos. A su vez, la frecuente colusión entre poder político y grupos empresariales multimedia que se observa en tantos países de la región, Chile incluido, atenta contra la calidad de la democracia. En este sentido, a mayor concentración, mayor es el riesgo de colusión de intereses.

No obstante, pese a la relevancia que las cuestiones vinculadas con las políticas de comunicación tienen en la vida de toda la ciudadanía, es casi imposible romper el cerco informativo que los mismos medios tienden en torno a ellas y terminan siendo objeto de interés de *ghettos* especializados. Esto incluye a sectores académicos y de la sociedad civil que se ven debilitados a la hora de imponer sus reivindicaciones en materia de democratización de las comunicaciones. Ejemplo claro de ello es la forma en que se desarrolla desde el año pasado el debate legislativo sobre la Ley de Televisión Digital Terrestre, plagada de secretismo y falta de transparencia. A casi un año de la media sanción de la Ley en la Cámara de Diputados (que favorecería obscenamente a los actuales grandes operadores), se desconoce la acogida que puedan

<sup>10</sup> Descargar el documento con el programa de gobierno de Sebastián Piñera "Gobierno para el Cambio, el Futuro y la Esperanza"-Carta Abierta a las Chilenas y Chilenos en [http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa\\_de\\_Gobierno\\_2010.pdf](http://www.minsegpres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa_de_Gobierno_2010.pdf)

tener las recomendaciones para introducir modificaciones al proyecto original realizadas con enorme esfuerzo por organizaciones de la sociedad civil.

En lo que respecta a las redes digitales y el ámbito de las telecomunicaciones, se observan dos tendencias preocupantes: la concentración de la propiedad, aun más marcada que en los medios masivos, y la profundización de la brecha digital. Esta última no se explica no sólo por las limitaciones implicadas en la capacidad de pago, sino por los distintos tipos de uso condicionados por factores socioculturales.

En este escenario, los pasos que ha dado el gobierno hasta el momento son bastante inciertos, y se resumen en la creación de la Superintendencia de Telecomunicaciones y el anuncio de la generación de una Agenda Digital -que ya existía en Chile en gobiernos anteriores, pero no parece haber un proceso de acumulación de experiencia y de gestión pública en este sentido-. Al mismo tiempo, proliferan iniciativas ciudadanas orientadas a evitar los abusos de distinto tipo hacia consumidores/ciudadanos.

En este contexto resulta llamativo que, en tanto que la dimensión política fue uno de los ejes del debate sobre los medios analógicos durante décadas, el mundo digital parece desplegarse al margen de esa discusión, asumiéndose una suerte de "ingravedad social supuesta en el sector telecomunicaciones" (Becerra, 2011: 30). Finalmente, los mayores desafíos para quienes creen en el potencial democratizador de las comunicaciones -incluidas las telecomunicaciones- están encerrados en el propio concepto de políticas públicas, tanto en lo que hace a su naturaleza "política" como al carácter público que debiera distinguirlas.

## Referencias

- Baker, C. Edwin (2007), *Media Concentration and Democracy: Why Ownership Matters*. Cambridge University Press, Cambridge, U.K.
- Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2009), *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Prometeo libros, Buenos Aires.
- Fortín, Carlos (2011), "Derecho a la información y propiedad de los medios de comunicación: teoría, normativa comparada, problemática chilena", *Revista de Derecho Público*, Universidad de Chile, N° 75, Primer Semestre 2012, pp. 171-243.
- Gerber, Elisabet (2011), "Políticas de comunicación y TV Digital en Chile: la agenda por omisión" en Fundación Equitas y Fundación Friedrich Ebert, *Barómetro de política y equidad. Nuevos actores, nuevas banderas*. Santiago de Chile, pp. 174-191.
- Gómez, Gustavo (2011), "Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación: una aproximación regional para provocar la reflexión" en Koschützke, Alberto y Gerber, Elisabet, *Progresismo y Políticas de Comunicación. Manos a la obra, Red de Fundaciones Progresistas, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina*, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.
- Kurbalija, Jovan y Gelbstein, Eduardo (2005), *Gobernanza de Internet: Asuntos, actores y brechas*, DiploFoundation y Sociedad para el Conocimiento. Mundial editores, Malta, citado en Becerra Martín (2011), *Redes y Medios: La resurrección de la política*, Centro de Competencia en Comunicación, Fundación Friedrich Ebert, <http://www.c3fes.net/>
- Mattelart, Armand (2002), *Historia de la sociedad de la información*. Paidós, Barcelona.
- Mc Bride, Sean y otros (1980), *Un solo mundo, Voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, UNESCO
- McChesney, Robert W. (1996): "The Internet and U. S. Communication Policy-Making in Historical and Critical Perspective", en: *Journal of Computer-Mediated Communication*, Vol. 1, No. 4, March. En <http://jcmc.indiana.edu/vol1/issue4/mcchesney.html>. Último acceso: 30/03/2012.
- Sáez Baeza, Chiara (5/2011), "TV Digital: una carrera contra el tiempo", *Le Monde Diplomatique*, n° 118, Santiago de Chile
- Van Dijk, Jan (2005), *The Deeping divide. Inequality in the Information Society*, Sage, Thousand Oaks, 240 p. en Becerra (2011) op. cit.

## Fuentes Online

- Acevedo, Paulina (12/03/2012), "Mesa Ciudadanía y TV Digital rechaza reformulado de proyecto Ley TV Digital que envió el Ejecutivo", en <http://www.ciudadaniatv.cl/noticias/mesa-ciudadania-y-tv-digital-rechaza-reformulado-de-proyecto-ley-tv-digital-que-envio-el-ejecutivo/> Último acceso: 30/03/2012.
- Becerra, Martín (2011), *Redes y Medios: La resurrección de la política*. Centro de Competencia en Comunicación, Fundación Friedrich Ebert, <http://www.c3fes.net/>
- Bitrán, Eduardo (06/06/2011), "Rezago en telecomunicaciones, brecha digital y poder de mercado" en EL Mostrador, en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/06/06/rezago-en-telecomunicaciones-brecha-digital-y-poder-de-mercado/>. Último acceso: 30/03/2012.
- CEA (2007), "Media pluralism in the Member States of the European Union. Commission Staff Working Document", en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/media\\_taskforce/doc/pluralism/media\\_pluralism\\_swp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/doc/pluralism/media_pluralism_swp_en.pdf). Último acceso: 30/03/2012.
- CNTV (2011), "VII Encuesta Nacional de Televisión 2011", en [http://www.cntv.cl/vii-encuesta-nacional-de-television-2011/prontus\\_cntv/2011-09-13/123632.html](http://www.cntv.cl/vii-encuesta-nacional-de-television-2011/prontus_cntv/2011-09-13/123632.html). Último acceso: 30/03/2012.
- ComScore (2010), "Situación de Internet en Chile", en [http://www.comscore.com/esl/Press\\_Events/Presentations\\_Whitepapers/2010/Situacion\\_de\\_Internet\\_en\\_Chile](http://www.comscore.com/esl/Press_Events/Presentations_Whitepapers/2010/Situacion_de_Internet_en_Chile). Último acceso: 30/03/2012.
- La Tercera (01/06/2011), "Subtel critica Barómetro de la Banda Ancha y anuncia nuevo Indicador", en <http://diario.latercera.com/2011/06/01/01/contenido/negocios/10-71129-9-subtel-critica-barometro-de-la-banda-ancha-y-anuncia-nuevo-indicador.shtml>. Último acceso: 30/03/2012.
- Gobierno de Chile (04/11/2011), "Proyecto de ley que crea Superintendencia de Telecomunicaciones", en <http://www.gob.cl/especiales/proyecto-de-ley-que-crea-superintendencia-de-telecomunicaciones/>. Último acceso: 30/03/2012.
- Gumucio, Manuela (12/03/2012), "Alerta de FUCATEL por propuesta de Redacción de ley de Televisión Digital", en <http://www.observatoriofucatel.cl/objeciones-de-fucatel-a-propuesta-de-tdt/>. Último acceso: 30/03/2012.
- Gumucio, Manuela (22/05/2011), "Mitos y verdades de la TV Digital", EL POST, en <http://elpost.cl/>

content/mitos-y-verdades-de-la-tv-digital. Último acceso: 30/03/2012.

INE (2012), "Número de celulares, llamadas y minutos de comunicación móvil nacional e internacional" en [http://www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_economicas/transporte\\_y\\_comunicaciones/transporte\\_y\\_comunicaciones.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_economicas/transporte_y_comunicaciones/transporte_y_comunicaciones.php). Último acceso: 29/03/2012.

Mastrini, Guillermo y Martín Becerra (2011), "Estructura, concentración y transformaciones en el sistema de medios del Cono Sur latinoamericano" en *Comunicar* n°36. En <http://www.revistacomunicar.com/index.php?contenido=detalles&numero=36&articulo=36-2011-07>. Último acceso: 30/03/2012.

Mesa de Ciudadanía y TV Digital (2011), Qué proponemos, en <http://www.ciudadaniatv.cl/>. Último acceso: 20/03/2012.

Mondría, Jaime (19/03/2012): "Posteado por: Posteador invitado", en EL POST, en <http://elpost.cl/content/la-nueva-superestructura>. Último acceso: 30/03/2012.

Observatorio FUCATEL (07/09/2011), "Precisiones necesarias frente a la aprobación en general en el senado del Proyecto de Ley que permite el tránsito a la TV Digital", en <http://www.observatoriofucatel.cl/index.php?s=precisiones+necesarias>. Último acceso: 15/09/2011.

Peña, Patricia (2012), Internet y Plataformas Digitales en Chile: Transparencias y Espejismos de su potencial Democratizador, ms.

Ramonet, Ignacio (10/09/2011), "Wikileaks demostró que existían continentes completos de secretos", en <http://seniales.blogspot.com/2011/09/ignacio-ramonet-wikileaks-demostró-que.html>. Último acceso: 30/03/2012.

SUBTEL (2011), "Estadísticas servicio de acceso a Internet", en [http://www.subtel.gob.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20070212/pags/20070212182348.html](http://www.subtel.gob.cl/prontus_subtel/site/artic/20070212/pags/20070212182348.html). Último acceso: 30/03/2012.

SUBTEL (2009a), "Informe anual de actividad del Sector Telecomunicaciones del año 2009", en [http://www.subtel.gob.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20100608/asocfile/20100608122246/informe\\_anual\\_2009\\_030111\\_v1.pdf](http://www.subtel.gob.cl/prontus_subtel/site/artic/20100608/asocfile/20100608122246/informe_anual_2009_030111_v1.pdf). Último acceso: 28/03/2012.

SUBTEL (2009b), "Encuesta Nacional de Consumidores de Servicios de Telecomunicaciones Segundo Semestre 2009", en [http://www.subtel.gob.cl/prontus\\_subtel/site/artic/20100203/asocfile/20100203160305/encuesta\\_subtel\\_2s\\_2009\\_prensa.pdf](http://www.subtel.gob.cl/prontus_subtel/site/artic/20100203/asocfile/20100203160305/encuesta_subtel_2s_2009_prensa.pdf). Último acceso: 02/04/2012.

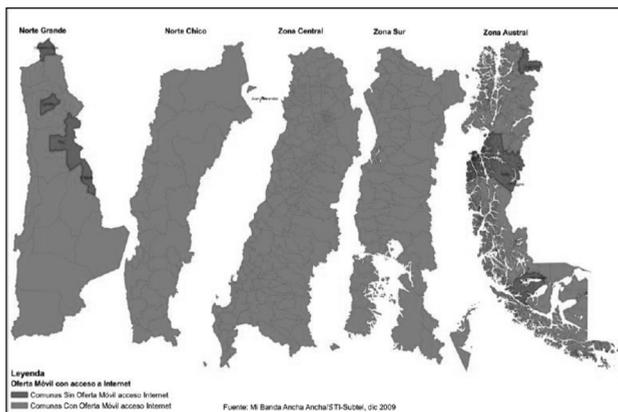
UDP (2010), "Encuesta UDP: Edad y nivel socioeconómico variables claves que explican uso de internet", en <http://www.encuesta.udp.cl/2011/06/encuesta-udp-edad-y-nivel-socioeconomico-variables-claves-que-explican-uso-de-internet/>. Último acceso: 02/04/2012.

World Internet Project (2012), "International Report, Third Edition", en [http://www.digitalcenter.org/WIP2012/2012\\_wip\\_report\\_third.pdf](http://www.digitalcenter.org/WIP2012/2012_wip_report_third.pdf). Último acceso: 28/03/2012.

World Internet Project (2010), "International Report 2010", en [http://www.digitalcenter.org/WIP2010/wip2010\\_long\\_press\\_release\\_v2.pdf](http://www.digitalcenter.org/WIP2010/wip2010_long_press_release_v2.pdf). Último acceso: 30/03/2012.

## Anexo

GRÁFICO A- COMUNAS CON/SIN ACCESO MÓVIL A INTERNET



Fuente: SUBTEL 2009a: 74.

TABLA A- COMUNAS DEL PAÍS QUE NO DISPONEN DE OFERTAS DE ACCESO A INTERNET, MEDIANTE CONEXIONES RESIDENCIALES FIJAS

Region	Comuna
1	Camiña
1	Colchane
1	Huara
2	Ollague
3	Alto Del Carmen
4	La Higuera
5	Isla de Pascua
6	Paredones
6	Pumanque
7	Empedrado
8	Laja
8	Quilaco
8	Alto Bio Bio
8	Ranquil
8	Treguaco

9	Curarrehue
9	Cholchol
10	San Juan De La Costa
12	Rio Verde
12	Antartica
12	Timaukel
12	Torres Del Paine
15	General Lagos
15	Camaronos
15	Putre

Fuente: SUBTEL 2009a: 60.



# Ciudad y Reconstrucción

9

# **El shock de la verdad: irse a vivir con un familiar**

Alfredo Rodríguez

Paula Rodríguez

## Introducción

Parafraseando a Piñera: "Nos shockea la verdad, qué podemos hacer"<sup>1</sup>. La verdad nos sacude desde febrero de este año: la solución que propone el gobierno para los damnificados que después de más de dos años aún viven en aldeas es que se vayan a vivir con un pariente. En la misma fecha del anuncio, el gobierno llevó a cabo el Festival Dichato Vive. La publicidad del Festival, anunciado en *El Mercurio*, tuvo un costo de once millones por página, el valor de una casa para damnificados en la zona, cada una de las cuatro semanas que duró el Festival.

También la verdad del "urbanismo a la carta"<sup>2</sup> que guía el crecimiento de nuestras ciudades aparece a la vista brutalmente con los casos del mall de Castro y las discriminaciones sociales en urbanizaciones de Santiago. El peso de las grandes empresas inmobiliarias y constructoras sobrepasa no solo las regulaciones municipales y del Minvu, sino que aparentemente su poder administrativo.<sup>3</sup>

La respuesta parece ser protestar. Si el año 2011 se inició con el paro indefinido convocado por la Asamblea Ciudadana de Magallanes, para protestar contra el alza del gas en la Región, el 2012 comenzó con las movilizaciones del Movimiento Social por la Región de Aysén, cuando los pescadores de Melinka (capital de la comuna de Las Guaitecas, en la Provincia de Aysén) se tomaron el aeródromo y el puente Presidente Ibáñez, en la ciudad de Puerto Aysén.<sup>4</sup> La organización se mantuvo, logró apoyo transversal regional y nacional, dejó de lado en su camino a la intendenta, a ministros sectoriales, y logró negociar en La Moneda.

La otra alternativa es ganar plebiscitos locales. Un importante hecho ocurrió en la comuna de Peñalolén, donde el alcalde Claudio Orrego perdió la aprobación de su propuesta de Plan Regulador: la

**¿Por qué esperar dos meses? (en el conflicto de Aysén). Es posible que de parte del gobierno se hayan desplegado diversas estrategias de acuerdo con la evolución del conflicto, las mismas que se fueron modificando a partir de sus fracasos. En todo caso, el gobierno no logró dividir el movimiento regional; su estrategia de militarizar el conflicto aumentando la dotación de fuerzas policiales tampoco tuvo éxito, y sus excesos fueron reconocidos por el Director de Carabineros. Y está por verse si se cumplen los acuerdos.**

1 La Nación, Piñera: "Si al señor Waters le shockea la verdad, ¿qué puedo hacer yo?", en: <http://www.lanacion.cl/pinera-si-al-senor-waters-le-shockea-la-verdad-que-puedo-hacer-yo/noticias/2012-03-12/101647.html>

2 Expresión de Pablo Trivelli para referirse a casos de intervenciones inmobiliarias en la ciudad que sobrepasan las regulaciones municipales o de la Ley General de Urbanismo y Construcción.

3 "Hay antecedentes que el municipio pierde los juicios, entonces ¿qué pasaría si uno enfrenta a un gigante como Pasma? Opinión del concejal Vejar, *El Mercurio* 25/03/2012, p. D11.

4 BioBioChile, "La batalla del puente Ibáñez": Constantes enfrentamientos marcan las noches de Aysén", en <http://www.biobiochile.cl/2012/02/23/la-batalla-del-puente-ibanez-constanten-enfrentamientos-con-marcen-las-noches-de-aysen.shtml> (Consultado 19-03-2012).

mayoría de sus vecinos la rechazó. Hoy se tramita en el Congreso Nacional una modificación a la Ley de Participación Ciudadana de febrero de 2011 -que había reducido del 10 a 5 por ciento la cantidad de ciudadanos inscritos en los registros electorales de la comuna para llamar a plebiscito en materias de interés para la comunidad local-, para volver a ampliar del 5 al 10 ese porcentaje.

## 1. La reconstrucción: subsidio de allegamiento

### 1.1. Las cifras de la reconstrucción

La reconstrucción de las viviendas destruidas el 27F/2010 continúa lentamente. De acuerdo con las cifras publicadas por el Minvu en su página web, al 31 de enero de este año, a casi dos años del terremoto, se habían entregado 12.248 viviendas nuevas, entre construidas y adquiridas, en circunstancias que las viviendas destruidas y gravemente dañadas sumaban algo más de 180.000 unidades en las seis regiones afectadas del país.

CUADRO 1

SUBSIDIOS VIVIENDAS TERMINADAS, SUBSIDIOS REPARACIONES TERMINADAS POR REGIÓN, AL 31 DE ENERO 2012

Región	Subsidios vivienda terminados		Total Subsidios vivienda	Total subsidios reparación	Total subsidios vivienda + reparación
	Construcción	Adquisición			
Valparaíso	177	10	187	6.889	7.076
O'Higgins	1.730	455	2.185	1.638	3.823
Maule	3.207	851	4.058	12.325	16.383
Biobío	3.844	1.005	4.849	23.585	28.434
Araucanía	797	25	822	1.746	2.568
Metropolitana	101	46	147	17.721	17.868
Total	9.856	2.392	12.248	63.904	76.152

Fuente: Minvu. Avance en la entrega de soluciones habitacionales. Informe 31 de enero 2012.

Un aspecto positivo es que en los documentos oficiales se denota mayor pragmatismo y los horizontes ahora se colocan razonablemente hacia los años 2014 y 2018. La realidad es más lenta que el discurso de los primeros meses o del primer año, cuando el Presidente aseguró en un programa de televisión que se entregarían más de 100.000 viviendas nuevas antes de los dieciocho meses del terremoto.

Entrar a la discusión sobre los números de los subsidios otorgados, los proyectos iniciados y las viviendas terminadas, es un esfuerzo inútil, tal como hemos mencionado en anteriores informes. Las cifras se explican por las opciones tomadas en los primeros días del sismo. Bien o mal, fueron las opciones tomadas y en ese marco se debe buscar las formas que permitan agilizar la

producción de viviendas. No obstante, los criterios definidos -como mantener a las familias en sus propios sitios y utilizar los programas de subsidios habituales en un universo muy amplio de pequeñas localidades- no parecen compatibles con la opción inicial de entregar a grandes empresas la operación de la reconstrucción. Más que unas pocas grandes empresas, se habrían necesitado muchas más pymes y definir mecanismos que las permitieran operar, para así poder atender las demandas particulares.

## 1.2. Las aldeas

Las aldeas o campamentos posterremoto son un tema que el gobierno no ha resuelto en términos urbanos, ni tampoco en términos sociales o de vivienda. Ellas constituyen un tema que reconoce como problema: por algo se nombró al ex ministro Felipe Kast para resolverlo, él es el delegado presidencial para los campamentos y aldeas de emergencia. Además, preocupa al gobierno en términos de la imagen de eficiencia que inicialmente ofreció al país: se acerca un tercer invierno y aún no hay una solución definitiva para las algo más de 4.000 familias que están en las aldeas de damnificados.

En el verano de 2012 se ofrecieron dos respuestas populistas: el Festival Dichato Vive, y el subsidio a las familias para arrendar una casa mientras reciben una solución definitiva.

## 1.3. El espectáculo de la reconstrucción

Dichato, localidad situada al norte de Concepción, fue un balneario tradicional. Ahora es uno de los pueblos costeros más destruidos por el tsunami de 2010, cuando el mar arrasó con gran parte de las viviendas e instalaciones comerciales. En su periferia se han instalado aldeas de mediaguas en las cuales han estado viviendo, por más de dos años, unas 2.000 familias afectadas.

A lo largo del año pasado, las familias de las aldeas de Dichato realizaron protestas, cortaron los caminos y, tras enfrentarse con las Fuerzas Especiales de Carabineros, lograron restablecer negociaciones con el intendente regional. A fines de año las promesas hechas en esa ocasión no estaban cumplidas y las familias de las aldeas volvieron a sus reclamos con el intendente.

Una de las respuestas fue el proyecto "Festival Dichato Vive". Se trató de un evento público, transmitido por radio y televisión, que se realizó todos los sábados de febrero de 2012. Surgió tras la gestión de Felipe Kast, quien se coordinó para llevar a cabo tal empresa con el productor Jorge Saint Jean (esposo de la cantante Myriam Hernández).

Entre los artistas nacionales y extranjeros estuvieron el veterano "Puma", José Luis Rodríguez; Américo, Pimpinela, Myriam Hernández, Enanitos Verdes, Luis Jara, La Noche con Leo Rey y La Rancherita, entre otros. Las entradas

eran gratuitas y, además, el espectáculo era transmitido en vivo por el canal Megavisión.<sup>5</sup>

Los sábados de febrero llegaron más de 20.000 personas al Festival. Fue necesario cortar las calles, y la presencia de policías de Investigaciones, de Carabineros y de sus Fuerzas Especiales, para controlar cualquier posible manifestación.

El financiamiento del evento, de acuerdo con el senador Alejandro Navarro, fue compartido entre el Fondo Nacional de la Cultura, la Ley de Donaciones para empresas y Megavisión.<sup>6</sup> Cuando se le preguntó a Lorena Arce, del Movimiento Nacional por una Reconstrucción Justa, qué pensaba del Festival señaló:

*“Viva Dichato’ es la prueba concreta del fracaso y la incapacidad del Gobierno en materia de reconstrucción. Si ellos tuvieran avances concretos y significativos en materia de reconstrucción, su mejor propaganda sería la propia realidad. Lo que aquí están haciendo no es otra cosa que una cortina de humo que pretende esconder la incompetencia y la corrupción que se esconde detrás de este proceso llamado de reconstrucción, con el cual unos pocos han lucrado, mientras miles sufren y esperando”.*<sup>7</sup>

#### ..... 1.4. Irse a vivir con un pariente

El año pasado el gobierno afirmó que ninguna familia damnificada pasaría un tercer invierno en las aldeas. Como existe la certeza que las nuevas viviendas no estarán construidas para esa época, el Minvu propuso ofrecer un subsidio de hasta 150.000 pesos para que las familias arrendaran transitoriamente una vivienda y pudieran abandonar las aldeas.

La factibilidad de este subsidio de arriendo es de por sí cuestionable, porque el mercado al cual puede dirigirse es muy restringido: frente a las 185.000 viviendas destruidas y dañadas gravemente en la zona, existe una cantidad limitada de viviendas en arriendo financiadas por subsidios. Por tanto, tal como señala el Equipo de Plataforma Urbana,<sup>8</sup> el precio de los alquileres subiría notablemente en las comunidades, pueblos pequeños e incluso ciudades medias. De ahí que el Presidente nos sorprendió con la verdad. Dijo: “No va a ser posible” que las familias de aldeas reciban su vivienda definitiva antes de que se inicie el próximo invierno. “Por eso hemos decidido diseñar un nuevo programa: dar una vivienda o irse a vivir con un familiar, aportando el subsidio

5 Dichato vive, en: <http://www.dichatovive.cl/> (Consultado el 22/03/2012).

6 The Clinic, “A dos años del terremoto, dichatinos dicen que la reconstrucción va como las weas”, en: <http://www.theclinic.cl/2012/02/10/a-dos-anos-del-terremoto-dichatinos-dicen-que-la-reconstrucion-va-como-las-weas/> (Consultado el 22/03/2012).

7 El Ciudadano, “Lorena Arce, del Movimiento por una Reconstrucción Justa: ‘El Festival fue un show mediático, en Dichato no hay reconstrucción””, en: <http://www.elciudadano.cl/2012/02/20/48517/lorena-arce-del-movimiento-por-una-reconstrucion-justa-%E2%80%99Cel-festival-fue-un-show-mediatico-en-dichato-no-hay-reconstrucion%E2%80%9D/> (Consultado el 24/03/2012)

8 Plataforma Urbana 23/02/2012.

de arriendo”.<sup>9</sup> De esta forma, el subsidio no es para arrendar, es para que las familias abandonen las aldeas y se vayan a vivir en calidad de allegados a casa de familiares a los cuales les pueden aportar una suma de hasta 150.000 pesos.<sup>10</sup>

Lo anterior se resume en lo señalado por Felipe Kast: “El objetivo es que todas las familias en aldeas tengan la *libertad* de dejar atrás la vivienda de emergencia antes del próximo invierno”.<sup>11</sup> Es la misma libertad de elegir colegio para los hijos o un lugar de la ciudad donde vivir que nos otorga el sistema.

## 2. El “urbanismo a la carta”: exclusión y corrupción

Arnold Harberger, en una conferencia en el Minvu en 1978, señaló que existe una forma natural de crecimiento de las ciudades: la del mercado. Y explicó que, frente a esta forma natural de crecimiento, la planificación urbana u otras formas de regulación de las áreas urbanas eran intervenciones que limitaban o entorpecían el desarrollo de las ciudades.

Dos hechos reciente, muestran cuán hondo han calado las lecciones de Harberger en las autoridades de las ciudades, en los empresarios, e incluso en quienes viven en conjuntos de viviendas de alto estatus.

Uno se generó como consecuencia de la aplicación de un reglamento interno discriminatorio en una urbanización de Chicureo, que limitaba el desplazamiento peatonal del personal de servicio por las calles de dicho conjunto.

El otro se refiere a la construcción de un mall en la ciudad de Castro que, por su magnitud e impacto en la ciudad, ha generado una amplia discusión en el ámbito profesional y académico respecto a un tipo de intervenciones en que las regulaciones municipales son superadas por acciones poco transparentes. Es una discusión importante, pero un poco tardía, cuando las regulaciones ya han sido sobrepasadas numerosas veces por grandes casinos, hoteles, malls, en San Antonio, Valparaíso, Valdivia, Puerto Montt, Santiago, etc.

En ambos casos se ha reducido al límite la noción de lo que es lo público en la ciudad.

En el caso de Chicureo, la Justicia reconoció que se trata de un reglamento de uso de un condominio contraído entre privados. En el caso del mall de Castro, las regulaciones de la Municipalidad y del Minvu (Seremi) son sobrepasadas y las instituciones dejan operar libremente a los actores económicos y políticos locales. El punto es que, en ambos casos, el problema se trata no solo de un asunto de regulación, sino de la exacerbación en el territorio de un modelo de desarrollo urbano concentrador y excluyente.

9 Ídem.

10 [http://www.cooperativa.cl/pinera-destaco-opcion-de-irse-a-vivir-con-un-familiar-por-retraso-de-casas-para-damnificados/prontus\\_notas/2012-02-22/072452.html](http://www.cooperativa.cl/pinera-destaco-opcion-de-irse-a-vivir-con-un-familiar-por-retraso-de-casas-para-damnificados/prontus_notas/2012-02-22/072452.html)

11 Plataforma Urbana 23/02/2012

## 2.1. El condominio sin ley

El condominio El Algarrobal 2 está ubicado en Chicureo, comuna al norte de la Región Metropolitana; lo componen 382 parcelas, cada una de 5.000 metros aproximadamente.

Al contrario de otros condominios, El Algarrobal 2 no se regula con la Ley 19.537, Sobre Copropiedad Inmobiliaria, porque fue construido fuera del límite urbano;<sup>12</sup> y, por lo tanto, está fuera de la administración de la Ley 19.357. Ésta regula la vida y los espacios en común en los edificios y las viviendas que tienen su origen en la Ley de Propiedad Horizontal y que han sido construidos como copropiedad inmobiliaria.<sup>13</sup>

Las relaciones al interior del condominio se controlan de acuerdo con un Reglamento de Copropiedad, al que adhieren los propietarios en el momento de la compra mediante su firma.

En abril de 2011, Bruce Taylor interpuso un recurso de protección para los empleados de su casa en El Algarrobal 2. El motivo era que la Administración del condominio señalaba que el Reglamento les prohibía entrar a pie a los empleados y los obligaba a tomar un mini bus, junto con pagar 300 pesos al chófer del vehículo.<sup>14</sup>

*“A un compañero le pegaron como a un perro porque no quería subir al mini bus, y a otro lo pescaron y lo tiraron como a un bulto arriba del furgón. Yo llegué a llorar”, recuerda Lily [empleada en la casa de Bruce Taylor].”<sup>15</sup>*

La Quinta Sala de la Corte Suprema de Apelaciones rechazó el recurso de protección. El argumento del abogado defensor fue:

*“El 90% de los delitos a la propiedad privada, esto es robo de especies al interior de inmuebles, tienen su origen en datos o antecedentes o información proporcionados a los delincuentes por personal que ha laborado o labora en el inmueble o derechamente cuentan con la*

12 Si las parcelas fueron construidas de acuerdo con el Decreto N° 3516, del Ministerio de Agricultura, serían ilegales porque este Decreto no permite el cambio de uso del suelo, de agrícola a urbano. Observación de Pablo Trivelli.

13 Biblioteca del Congreso Nacional, “Historia de la Ley N° 19.537, Sobre Copropiedad Inmobiliaria”, en: [www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20168/HL20168.pdf](http://www.bcn.cl/histley/lfs/hdl-20168/HL20168.pdf)

14 La Nación, “Recursos de protección para empleados de Bruce Taylor”, en: [http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20120106/asocfile/20120106174814/recurso\\_de\\_proteccion\\_de\\_empleados\\_bruce\\_taylor.pdf](http://www.lanacion.cl/noticias/site/artic/20120106/asocfile/20120106174814/recurso_de_proteccion_de_empleados_bruce_taylor.pdf)

15 La Nación, “Vecino de Chicureo lucha contra la discriminación a ‘nanas’ y ‘maestros’”, en: <http://www.lanacion.cl/vecino-de-chicureo-lucha-contra-la-discriminacion-a-nanas-y-maestros/noticias/2012-01-06/174814.html> (Consultado el 20/03/2012)

*complicidad del personal”.*<sup>16</sup>

En enero de 2012, Bruce Taylor presentó otro recurso de protección. El motivo era que a su empleada, Felicia Pinto, le continuaban vedando caminar por las veredas de El Algarrobal 2.

*“La asesora del hogar relata: ‘Me trataban de vieja de mierda, que no podíamos ocupar las veredas por ser nanas. Me sentía como los negros cuando eran esclavos’”.*<sup>17</sup>

La Primera Sala la Corte de Apelaciones no acogió el recurso presentado por Bruce Taylor, porque se presentó fuera del plazo legal. La prohibición de caminar por las veredas se sustenta, de acuerdo con la Administración, en que Felicia Pinto trabaja como empleada particular en una de las propiedades con un valor de hasta 336.941.850 o más pesos. La Administración señaló que se trata de una propiedad “con bienes muebles de gran valor en su interior, los que son totalmente apetecidos o de interés de los delincuentes, lo que es de público conocimiento”<sup>18</sup>.

El objetivo de la Administración de El Algarrobal 2 era impedir que los trabajadores de las casas, jardineros y empleadas particulares, se coludieran con los delincuentes y les proporcionaran información:

*“Para evitar que las personas que laboran temporalmente en las casas, como nanas, jardineros y obreros, cometan robos o entreguen información relevante acerca de la privacidad de otros vecinos del condominio mientras se dirijan a la casa donde dicen trabajar”.*<sup>19</sup>

Tomando en cuenta el vacío legal cuando comenzó a levantarse El Algarrobal, su Reglamento –inaceptablemente- permite que un residente del condominio emitiera opiniones como:

*“Yo vivo acá hace dos años (...) Tú vives en un lugar privado donde te tienes que regir bajo un reglamento y el reglamento dice esto. Si no te gusta, por qué llegaste acá”.*<sup>20</sup>

En las palabras del residente se expresa la pérdida de lo público en las ciudades neoliberales y cómo la ciudad es concebida como relaciones entre privados

16 La Nación, “Vecino de Chicureo lucha contra la discriminación a ‘nanas’ y ‘maestros’”. (Consultado el 20/03/2012)

17 La Nación, “Vecino de Chicureo lucha contra la discriminación a ‘nanas’ y ‘maestros’”. (Consultado el 20/03/2012)

18 El Mostrador, “Denuncian que trabajadoras de casa particular tienen prohibido circular por veredas de condominio de Chicureo”, en: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/01/09/denuncian-que-trabajadoras-de-casa-particular-tienen-prohibido-circular-por-veredas-de-condominio-de-chicureo/> (Consultado el 20/03/2012)

19 El Mostrador, “Denuncian que trabajadoras de casa particular tienen prohibido circular por veredas de condominio de Chicureo”. (Consultado el 20/03/2012)

20 Chilevisión, “Chilevisión publica entrevista íntegra a Inés Pérez”, en: <http://noticias.terra.cl/nacional/chilevision-publica-entrevista-integra-a-ines-perez,c65a8d1768ce4310VgnVCM3000009af154d0RCRD.html> (Consultado el 20/03/2012)

que expulsan a las personas de menores ingresos; se trata de una ciudad sin equidad, sin derechos, sin justicia.

## 2.2. El mall de Castro

Un ejemplo actual del "urbanismo a la carta" que rige en nuestras ciudades es la forma como se aprobó y se ha construido un proyecto de centro comercial (mall) en la ciudad de Castro en Chiloé, un caso similar a otros que ha se han dado en diferentes ciudades del país. Al respecto, cuatro puntos son destacables: i) el proceso de aprobación municipal que modifica y adapta las regulaciones de construcción y urbanísticas locales acomodándolas a intereses particulares, e incluso aplica subterfugios legales *ad hoc* al proyecto inmobiliario; ii) el discurso de las autoridades locales respecto de la importancia del aporte de las nuevas obras para la comunidad local *vis-à-vis* las excesivas regulaciones que alejarían a los inversionistas de sus ciudades; iii) el supuesto de que el mall es el progreso y que genera empleo; y iv) el plebiscito como mecanismo de consulta (siempre que no sea vinculante).



El 20 de marzo de 2008, un grupo inmobiliario (Pasmár) presentó una solicitud de construcción de un proyecto de unos 24.000 metros cuadrados en la cercanía del centro de la ciudad. En una aprobación express, en poco más de quince días, el 8 de abril, la Dirección de Obras Municipales otorgó el permiso de construcción. Después las cosas fueron más lentas. Así transcurrieron algo más de dos años y medio, hasta que en diciembre de 2010 se inició la construcción.<sup>21</sup>

Entre la aprobación del permiso de construcción e inicio de la construcción, varias cosas cambiaron:

—El plano regulador de la ciudad, que "se preocupaba que la iglesia, que es patrimonio de la humanidad, se destacara como edificio principal... con normativa específica que protege su altura", se modificó. Como resultado fue posible aprobar "el mall, que es un edificio de una densidad volumétrica monstruosa".<sup>22</sup>

—La superficie total del proyecto cambió: el permiso de construcción había aprobado un proyecto de poco más de 24.000 metros cuadrados.

21 SoyChile, "La génesis del mal de Castro que despertó el interés de todo Chile", en: <http://www.soychile.cl/Chiloe/Sociedad/2012/03/07/76613/La- genesis-del-mall-de-Castro-que-despertó-el-interes-de-todo-Chile.aspx> (Consultado el 27/03/2012).

22 La Tercera, "Presidenta de Colegio de Arquitectos de Chiloé califica de 'transgresión' Mal que se construye en Castro, en: <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/03/680-435011-9-presidenta-de-colegio-de-arquitectos-de-chiloe-califica-de-transgresion-mall-que-shtml?media=print> (Consultado 29/03/2012).

La página web de la empresa inmobiliaria Pasmars<sup>23</sup> señala que “todo el proyecto tendrá 33.900 m<sup>2</sup> construidos, de los cuales 17.315 m<sup>2</sup> serán comercializados y 3.728 m<sup>2</sup> corresponderán al supermercado”.

—También cambió la altura del edificio. En el transcurso de la construcción, el edificio del mall creció: el permiso de construcción aprobó una altura máxima de cuatro pisos (10 metros)<sup>24</sup>; actualmente, según las fotografías, tiene al menos tres pisos más. El propietario de la empresa Pasmars (J. Mosa), explicando su proyecto ante el Consejo Municipal de Castro, dijo que este “era uno de los desafíos más importantes de la empresa”, destacó que “la construcción no ha sido fácil” y que debieron “adecuarla en el camino”. Insistió en la necesidad de que el plan fuera aprobado en su totalidad y aseguró que los errores “serían subsanados”.<sup>25</sup>

¿Qué ha ocurrido aquí?, ¿quién promovió esto?, ¿quién regula esto?, ¿quién aprobó esto?, ¿quién es el responsable de este error?, se preguntan Edward Rojas y Eugenio Ortúzar, al señalar las discrepancias entre el proyecto aprobado y el que está en construcción.<sup>26</sup> La respuesta es clara: las autoridades municipales. Están a la vista los subterfugios legales. Por ejemplo, en el permiso de construcción se aprobaron 149 estacionamientos; por tanto, no se requiere un estudio de impacto sobre el sistema de transporte urbano, como si se hubieran aprobado 150, aun cuando la propaganda ofrece 300 estacionamientos. Otro subterfugio ha sido la fusión de roles a través de la compra de terrenos colindantes, algunos de estos de parientes de los concejales.<sup>27</sup>

“Adecuar en el camino” parece ser el procedimiento estándar de las grandes intervenciones en nuestras ciudades. El mall de Castro es similar al caso de la torre Cencosud en Santiago, que se inició sin permisos municipales y que en el transcurso de su construcción fue aumentando la superficie total del proyecto. O al caso del Mall Puerto o “recuperación” de la Estación Puerto en Valparaíso, a lo largo de cuya construcción se fue ampliando la superficie aprobada y se agregaron pisos al proyecto original.

La empresa Pasmars, las autoridades municipales -al parecer con la excepción de un solo concejal- han instalado el discurso que asocia el mall con progreso,

23 Grupo Pasmars, en: [http://www.pasmars.cl/donde\\_estamos.html](http://www.pasmars.cl/donde_estamos.html) (Consultado el 25/03/2012).

24 Cambio 21, “Permiso de construcción del mal de Castro autoriza solamente 4 pisos de altura. Denuncian ante Contraloría la ilegalidad y piden investigación”, en: <http://cambio21.cl/cambio21/site/artic/20120319/pags/20120319161943.html> (Consultado el 27/03/2012). Patricio Herman, “Finalmente se supo cómo se originó el mal de Chiloé”, en: <http://blog.lanacion.cl/2012/03/07/finalmente-se-supu-como-se-origino-el-mall-de-chiloe/> (Consultado el 29/03/2012).

25 La Tercera, “La pugna que desató el mal de Chiloé”, en: <http://diario.latercera.com/2012/03/10/01/contenido/reportajes/25-103281-9-la-pugna-que-desato-el-mall-de-chiloe.shtml> (Consultado el 27/03/2012).

26 Edward Rojas y Eugenio Ortúzar Müller (01/03/2012), “Mall o Mal en la ciudad de Castro: una herida irreparable, ¿Cómo podríamos aprender?”, en Plataforma Urbana, <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/03/01/mall-o-mal-en-la-ciudad-de-castro-una-herida-irreparable-%C2%BFcomo-podriamos-aprender/> (Consultado el 29/03/2012).

27 SoyChile, “Terreno comprado por la empresa a parientes de un concejal”, en: <http://www.soychile.cl/Chiloe/Sociedad/2012/03/07/76613/La-genesis-del-mall-de-Castro-que-desperto-el-interes-de-todo-Chile.aspxn> (Consultado el 29/03/2012).

generación de empleo, mejores servicios. Es cierto que Castro está aislado, que para acceder a muchos de los servicios y entretenciones urbanas sus habitantes tienen que viajar hasta Puerto Montt. Pero el punto que no se coloca en la discusión es lo que Javier Ruiz Tagle llama "la falacia de la creación de empleo".<sup>28</sup>

Frente a lo que señala Pablo Allard en una entrevista ("Nadie niega los beneficios de un mall en términos de empleo y comercio"), o a lo dicho por el alcalde de Castro ("Nadie está en contra del mall"), el punto de vista de Ruiz Tagle es diferente: llama a prestar atención a los numerosos estudios que comprueban el impacto negativo que los centros comerciales tienen sobre las actividades minoristas que están en su radio de influencia: reducción del empleo, de las ganancias y del número de establecimientos. De acuerdo con este argumento, los empleos nuevos pueden ser inferiores a los destruidos, y se concentra la actividad económica.

La solución no es tan simple como propone algún concejal de Castro, que dice: "Abrir las puertas de la comuna al mundo privado es abrir las puertas al desarrollo".<sup>29</sup> En el caso del mall de Castro, el tema en discusión no se reduce a un problema patrimonial, urbanístico, sino que remite a una opción respecto a un modelo de desarrollo urbano, respecto a los conflictos que existen entre las escalas de operación de las empresas grandes y de las pymes, problemas y contradicciones también presentes en las propuestas de la reconstrucción.

Pero esta discusión no está planteada en el Concejo Municipal. Obviamente, las autoridades municipales quieren que el mall se construya: "No importa si el mall tiene siete pisos o diez, porque mientras más pisos, más trabajo para Castro".<sup>30</sup> El Municipio y el Minvu tienen las atribuciones legales para hacer cumplir las condiciones de construcción aprobadas en el permiso municipal y proceder a la paralización de la obra y a su demolición. Pero en vez de que opere la solución institucional, han optado por la realización de un plebiscito para que los habitantes de la ciudad, los que están a favor y los que están en contra, decidan. Un plebiscito no vinculante. Esto es, una consulta a la ciudadanía en que finalmente la suya será una opinión más, desechable como lo ha sido la institucionalidad misma.

### 3. Movimiento social por la región de Aysén. ¿Quién es Fuenteovejuna?

El Movimiento Social por la Región de Aysén está organizado por gremios de taxis colectivos, pescadores, comerciantes, camioneros y organizaciones como

28 Javier Ruiz Tagle (07/03/2012), "El centro comercial en Castro y la falacia de la creación de empleo". Plataforma Urbana, <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/03/07/el-centro-comercial-en-castro-y-la-falacia-de-la-creacion-de-empleo/> (Consultado el 29/03/2012).07 / 03 / 2012

29 Amor por Castro, "Concejal destaca obra de mal para Castro y aplaude reinicio de trabajos del casino para Chiloé" en: <http://www.amorporcastro.cl/?p=477> (Consultado 28/03/2012).

30 *El Mercurio*, 03/25/2012 p. D10. Respuesta del Concejal Marco Olivares a la Agrupación Ciudadanos por Castro. (Consultado 25/03/2012).

la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), entre otros; y es coordinado por veinticuatro dirigentes.

Ubicada en la Patagonia occidental, la Región de Aysén es una de las que cuenta con mayor territorio y con más baja densidad (0,8 habitantes por kilómetro cuadrado) del país. Se trata de "una región hermosa, pero dura", como se señala en la Declaración el Movimiento.<sup>31</sup> En la Región de Aysén "no tenemos especialistas en el hospital, ni buenos colegios, estamos desconectados por tierra de Chile. Todo eso sirvió para que la gente se uniera y manifestara su molestia".<sup>32</sup>

La ausencia de políticas que actúen sobre el aislamiento que encarece la vida,<sup>33</sup> los impuestos al combustible que aumentan considerablemente su costo, la falta de servicios e instituciones urbanas, son la base de las demandas del Movimiento: rebaja al precio de los combustibles, salud de calidad, equidad laboral, participación ciudadana vinculante, universidad regional pública y de calidad, administración y regionalización de los recursos naturales, empoderamiento de la pesca artesanal regional, canasta básica y mejoramiento de la calidad de vida, subsidio al transporte e integración física, programa de desarrollo del pequeño y mediano campesino rural y política de vivienda regionalizada y pertinente a la realidad territorial.<sup>34</sup>

Por poner un ejemplo de sus demandas, en lo relacionado con los combustibles, el Movimiento solicita un 20 por ciento de rebaja del combustible. En la práctica, ese 20 por ciento significa 160 pesos menos por litro, el que actualmente supera los 1.100 pesos en algunas zonas.

### 3.1. Los veintidós de Aysén

Con la consigna "Tu problema es mi problema", durante febrero y marzo el Movimiento se tomó los accesos que unen ciudades de la Región de Aysén, prohibió el ingreso de turistas y permitió el paso de combustibles solo para emergencias. Hasta los primeros días de marzo se bloquearon puentes, caminos y calles, se canceló la recalada de cruceros en Puerto Chacabuco;

31 "Declaración Pública del Movimiento por Aysén", en Chile Sustentable, <http://www.chilesustentable.net/2012/03/02/30521/> (Consultado 18-03-2012).

32 Emol, "Iván Fuentes: 'En mi primer trabajo me pagaban con tres litros de leche'", entrevista de Leonardo Núñez, en <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/03/18/531396/ivan-fuentes-en-mi-primer-trabajo-me-pagaban-con-tres-litros-de-leche.html> (Consultado 19-03-2012).

33 "Incluso, el dirigente cita los casos de Punta Arenas e Isla de Pascua para graficar las necesidades de la región. 'El costo de la vida en Aysén es un 35% más caro y la verdad es que no pedimos que se gasten las 'lucas' para darle un gustito a la gente que ha salido a manifestarse, es un derecho que nosotros tenemos, que definitivamente el Estado nos ponga en igualdad de condiciones. De otra forma siempre vamos a seguir siendo los parientes más pobres de Chile'. "Iván Fuentes: 'Gobierno habla de subsidios de 70% pero la rebaja es de 8 pesos por litro'", en Noticias de la Ilustre Municipalidad de Puerto Aysén, <http://www.puertoaysen.cl/index.php?cont=noticia&id=1525> (Consultado 18-03-2012).

34 Despierta Aysén, "Demandas. Movimiento social por la Región de Aysén. 'Tu problema, es mi problema'", en: <http://despiertaaysen.blogspot.com/p/demandas.html> (Consultado 19-03-2012).

junto con lo anterior, se registró una gran cantidad de protestas con barricadas y el bloqueo del tránsito de vehículos y peatones.

En estas manifestaciones se expresó transversalmente la consigna y se comunicaba lo que señala Segura, en El Mostrador:

*“Hoy en Aysén lo que exige el pescador artesanal es también lo que exige el campesino, lo que demanda el empleado fiscal; es también lo que demanda el trabajador privado, lo que piden los padres de hijos en edad universitaria es lo que piden los padres de hijos enfermos”.*<sup>35</sup>

La primera respuesta del Estado fue que la Intendente de la Región, ex funcionaria de Pinochet, estableciera un diálogo con el Movimiento, pero no logró hacerlo.

La segunda propuesta del gobierno fue tratar las demandas por separado y envió a los ministros sectoriales. Se constituyeron mesas de trabajo por sector y en ciudades diferentes, a fin de dividir el Movimiento. Pero no tan solo eso: al mismo tiempo que se constituían las mesas en la ciudad de Coyhaique, se reprimía violentamente en Puerto Aysén;<sup>36</sup> y los ministros no asistieron a las mesas, con la excusa de las revueltas y la represión por parte de Fuerzas Especiales.<sup>37</sup>

La represión brutal fue una constante en las protestas en Aysén; y ha sido el motivo para que los senadores Walker y Zaldívar (Democracia Cristiana), a fin de solicitar una investigación, le entregaran al presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara Alta, información recopilada por observadores de Derechos Humanos e informes realizados por el Servicio de Paz y Justicia, el instituto de Derechos Humanos y el Vicariato Apostólico de Aysén:

*“Hemos sido testigos de violencia brutal y excesiva no por parte de los Carabineros de Aysén, sino que por Fuerzas Especiales. El miércoles 15 a las 5 de la tarde en Coyhaique cuando se iba a realizar la reunión del gobierno con el movimiento por Aysén, a la misma hora las mujeres de los pescadores y sus hijos fueron víctimas de una represión brutal que duró 24 horas, las Fuerzas Especiales lanzaron bombas lacrimógenas a los hogares y dispararon balines de acero y perdigones y hasta un bebé*

35 Patricio Segura, “Tu problema es mi problema”, en El Mostrador, <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/02/17/tu-problema-es-mi-problema/> (Consultado 19-03-2012).

36 Declaración pública jueves 15 de marzo, en <http://asambleanacionalporlosddhhchile.blogspot.com/> (Consultado 20-03-2012).

37 La Nación, “Aysén: convocan a un ‘caceroleo nacional’ para las 20:00”, en: <http://www.lanacion.cl/aysen-convocan-a-un-caceroleo-nacional-para-las-20-00/noticias/2012-03-15/143625.html> (Consultado 20-03-2012).

*de 9 meses que sufrió principio de asfixia', describió el senador DC".<sup>38</sup>*

Luego de la amenaza vino la aplicación de la Ley de Seguridad Interior del Estado (de 1975); y con ello, la criminalización del Movimiento.<sup>39</sup> Los querellados son veintidós; entre ellos, dueñas de casa, trabajadores agrícolas, pescadores artesanales y dirigentes. Como lo señaló Iván Fuentes, vocero del Movimiento Social:

*"Esta es una querrela contra el pueblo de la región de Aysén (...) así como cualquier otro dirigente, ciudadano o vecino que sea perseguido por el gobierno tendrá todo el respaldo de la mesa. En realidad, el gobierno debiera querellarse contra la mesa completa o incluso contra los 100.000 habitantes de la región, ya que la participación en las movilizaciones ha sido generalizada."<sup>40</sup>*

El Concejo Municipal de Aysén manifestó su apoyo a los veintidós inculpados. El acuerdo fue firmado por la Secretaria Municipal de la Ilustre Municipalidad de Aysén.<sup>41</sup>

Los abogados que participan de la defensa de los veintidós son Marcelo Rodríguez (Comisión Justicia y Paz del Vicariato de Aysén), Viviana Betancourt (ex Intendente), Rodrigo de los Reyes, Lorenzo Avilés (el ex fiscal local), Waldo Barraza (asesor legal de la Municipalidad de Lago Verde), el asesor legal del ex Presidente Patricio Aylwin, Tristán Sade y Rodolfo Knöpke (de la municipalidad de Aysén), Fernando Acuña (defensor penal regional), Federico Aguirre y Rodrigo Bustos (abogados del Instituto Nacional de Derechos Humanos), Juan Carlos San Martín (ex seremi de Justicia), Álvaro Varela (abogado de derechos humanos), Nelson Cauco (director del Departamento de DDHH de la Corporación de Asistencia Judicial), Valentina Horvath y Mauricio Daza.<sup>42</sup>

Como señaló el vocero del Movimiento: "Esta es una querrela contra el pueblo de Aysén". Y en protesta por la criminalización del Movimiento que realiza el gobierno de Piñera, concurren personas desde todas la Regiones del país.

### 3.2. "Di quién fue. Fuenteovejuna, señor".

El desenlace de este conflicto ha sido rápido: durante viaje del Presidente al extranjero, los ministros Hinzpeter y Chadwick citaron a Santiago a todos los

38 La Tercera, "Senador Walker se reúne con Comisión de DD.HH para entregar antecedentes sobre "violencia brutal y excesiva por parte de Fuerzas Especiales en Aysén", en: <http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/03/674-438631-9-senador-walker-se-reune-con-comision-de-ddhh-para-entregar-antecedentes-sobre.shtml> (Consultado 20-03-2012).

39 CNN, "Gobierno comete error al presentar requerimiento por Ley de Seguridad del Estado", <http://www.cnnchile.com/nacional/2012/03/16/gobierno-comete-error-al-presentar-requerimiento-por-lei-de-seguridad-del-estado/> (Consultado 19-03-2012).

40 Despierta Aysén, "Conozca el perfil de los 22 violentistas más peligrosos de Chile", en: <http://despiertaaysen.cl/?p=896> (Consultado 21-03-2012)

41 Municipalidad de Puerto Aysén, "Concejo Municipal de Aysén formaliza apoyo unánime a 22 ayseninos querellados", en <http://www.puertoaysen.cl/index.php?cont=noticia&id=1528>

42 Diario Aysén, en <http://www.diarioaysen.cl/noticias.php?id=12673> (Consultado 21-03-2012)

dirigentes de Puerto Aysén a conversar y llegaron a acuerdos. Más tarde, el gobierno se desistió de las querellas por la Ley de Seguridad Interior del Estado.

¿Por qué esperar dos meses? Es posible que de parte del gobierno se hayan desplegado diversas estrategias de acuerdo con la evolución del conflicto, las mismas que se fueron modificando a partir de sus fracasos. En todo caso, el gobierno no logró dividir el movimiento regional; su estrategia de militarizar el conflicto aumentando la dotación de fuerzas policiales tampoco tuvo éxito, y sus excesos fueron reconocidos por el Director de Carabineros. Y está por verse si se cumplen los acuerdos.

#### 4. El plebiscito de Peñalolén

A los alcaldes parece que no les gustan los plebiscitos vinculantes. Para el primer plebiscito, Vitacura 2009, los vecinos tuvieron que reunir las firmas necesarias y vencer la voluntad del alcalde Raúl Torrealba. En el segundo plebiscito, Peñalolén 2011, aunque los vecinos reunieron más del 5 por ciento de firmas requeridas, y propusieron tres temas de consulta, el alcalde Claudio Orrego impuso una consulta paralela con una sola pregunta: ¿Aprueba o rechaza la propuesta de modificación del Plan Regulador de Peñalolén?<sup>43</sup> En ambos casos los alcaldes perdieron, en Peñalolén con un 52,2 por ciento de rechazo.

Si bien en ambas consultas la discusión fue sobre las modificaciones propuestas respecto de la zonificación del Plano Regulador, esto es, decidir sobre los usos aceptables (lo que puede o no edificarse) y en qué intensidad (cuantos pisos de altura), la discusión en Vitacura se zanjó en términos urbanísticos, mientras que en Peñalolén la derrota de la propuesta del alcalde fue un terremoto político comunal, que se prefiere olvidar.

Pocas personas podían suponer que el alcalde Orrego perdiera, pues contaba con el apoyo total del mundo político tradicional: La Democracia Cristiana, Partido Por la Democracia, Partido Socialista, Partido Comunista, Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente lo respaldaban. Sin embargo, la izquierda y derecha unidas fueron vencidas por los vecinos y pobladores organizados por el Partido Igualdad, por la Federación Nacional de Pobladores y los residentes de la Comunidad Ecológica.<sup>44</sup>

¿Qué es lo que proponían plebiscitar las organizaciones sociales? Proponían tres puntos: i) Se oponían a la densificación del borde de Américo Vespucio entre Arrieta y Departamental. Proponían mantener las canchas y espacios abiertos, y no levantar edificios de diez pisos de altura; ii) Se oponían a construir una vía rápida que uniera La Reina y La Florida por encima del canal Las Perdices y la expropiación de predios colindantes a este vía; iii) Proponían que parte de la superficie de terreno que fue de Miguel Nazur se destinara a

43 Esteban Acuña, "Plebiscito vinculante en Peñalolén rechaza plan regulador", en: <http://www.elciudadano.cl/2011/12/12/45365/plebiscito-vinculante-en-penalolen-rechaza-plan-regulador/> (Consultado 22-03-2012)

44 Ídem.

un parque comunal y parte a la construcción de viviendas sociales para vecinos de la comuna.<sup>45</sup>

¿Qué es lo que proponían las autoridades y los partidos políticos? En el fondo, proponían facilitar la inversión privada, desarrollar los terrenos no construidos del sector sur de la comuna, y así atraer nuevos vecinos a la comuna. Todo esto identificado como el progreso y desarrollo de la comuna. Una lógica que suena parecida al sueño del progreso de Castro vía Mall.

Dos visiones diferentes, una la de los residentes que están preocupados por temas de la vida cotidiana y del uso de su comuna; y otra la de los técnicos y autoridades, visiones que necesitan dialogar más, mayor fuerza en los argumentos, en fin más democracia. Parece que la conclusión de los sectores políticos es restringir y dificultar la participación ciudadana. Así se explica la aprobación de la Ley 20.568 del 31 de enero de 2012, que aumentó del 5 al 10 el porcentaje de firmas mínimo para convocar a plebiscito comunal. Hace un año atrás, la Ley 20.500 de participación ciudadana, promulgada el 16 de febrero de 2011, había reducido del 10 al 5 por ciento el porcentaje de firmas mínimo para que la ciudadanía de cada comuna pudiera convocar a un plebiscito comunal.

## 5. Comentarios finales

Para finalizar, queremos establecer un conjunto de temas para seguir debatiendo en torno a las políticas de ciudad y la reconstrucción.

Los temas de agenda corta, que aparecen desde el 2011 cada vez con más fuerza:

- Los movimientos sociales y la estrategia del gobierno de Piñera (represión, criminalización y división).
- Las primarias de la Concertación y las próximas elecciones municipales.
- El desarrollo del mall de Castro y otros megaproyectos emblemáticos, el mall de Valparaíso, el edificio Cencosud.
- La reconstrucción, las aldeas, el subsidio de alquiler.
- El cumplimiento de los acuerdos del Movimiento Social por la Región de Aysén con el gobierno.

Y los temas de agenda larga, que se deben discutir:

- La expansión del límite urbano de Santiago, como problema de lucro

45 Estefani Carrasco & Mauricio Becerra, "Las claves del plebiscito de Peñalolén, en: <http://www.elciudadano.cl/2011/12/10/45283/las-claves-del-plebiscito-de-penalolen/> (Consultado 22-03-2012)

con el suelo urbano.

—Las políticas de mejoramiento de barrios, como continuidad de las políticas de construcción de vivienda social.

—Las políticas de renovación urbana versus políticas gentrificación y expulsión de los pobres de las ciudades.

—La Ley de Participación Ciudadana, para anular la Ley 20.568.

—Los plebiscitos comunales para compatibilizar intereses locales con políticas metropolitanas.



# Medio Ambiente

**10**

# **Lo ambiental del 2012, cada vez más político**

Flavia Liberona

Lo ambiental ha dejado de ser un tema relegado a un grupo de defensores de la naturaleza y se ha tornado en un tema que crecientemente se incluye en la agenda política y económica del país, este año incluye importantes, diversos y controvertidos temas nacionales e internacionales. En el plano internacional se encuentra en tabla la reunión de gobiernos que realizará en Brasil, Rio+20 y, en el ámbito nacional, se hemos visto o seremos testigos de críticos debates y decisiones en torno al litio; los proyectos eléctricos de Hidroaysén, Pichidegua y Castilla; la contaminación en La Greda, proyectos inmobiliarios como el de Panul en La Florida; el tema de los incendios forestales; y, no menos importante, las cuotas de pesca.

## I. RIO +20 y lo que se espera

A 40 años de la reunión realizada el año 72 en Suecia y a 20 años de la cumbre de Rio, estamos ad portas de una nueva reunión de gran relevancia mundial. Pero las expectativas para esta , que en principio eran altas dada la necesidad de implementar acuerdos mundiales, se han ido perdiendo. La poca relevancia que tuvo la reunión de Johannesburgo (Rio +10) y las dificultades para lograr acuerdos mundiales de reducción de emisiones en las conferencias de Cambio Climático, constituyen un contexto y marcan la importancia que se le confiere a la reunión de este año. Desde diverso ámbitos se esperaba que en Rio +20 se hiciera una evaluación de los acuerdos del año 92 y que se discutiera los temas más urgentes de importancia para la humanidad.

Sin embargo, la agenda propuesta para la reunión de junio de 2012 es pobre, no aborda la complejidad de los problemas actuales y guarda poca relación con las gran cantidad de temáticas analizadas hace veinte años, defraudando las expectativas de las sociedad civil mundial.

Las expectativas para Rio +20 tienen fundamento, pues en 2009, la Asamblea General, en su resolución 64/236, decidió organizar en 2012 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible "al nivel más alto posible", con tres objetivos: 1. Obtener un compromiso político renovado en favor del desarrollo sostenible; 2. Evaluar los avances logrados hasta el momento y las lagunas que aún persisten en la aplicación de los resultados de las principales cumbres en materia de desarrollo sostenible; y 3. Hacer frente a las nuevas dificultades que están surgiendo. Asimismo la resolución estipula dos temas concretos para el debate en la conferencia: a) La economía ecológica en el

”  
**Actualmente, nuestro país genera el 41% de la producción mundial de litio, compartiendo el primer lugar con Australia (...). La reciente polémica surge debido a que el litio fue declarado “recurso estratégico” en el código minero de fines de los 70, esto implica que el Estado no puede entregar concesiones para su explotación a privados desde esa fecha, pues conforme a la ley, puede ser explorado y explotado únicamente por las empresas estatales, con excepción de aquellas concesiones otorgadas antes de la promulgación del decreto, es decir las que están en poder de SQM y SCL.**

contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza; y b) El marco institucional para el desarrollo sostenible<sup>1</sup>.

Pero poco a poco, la evaluación sobre la implementación de los acuerdos del año 92 fue perdiendo relevancia, debido probablemente a que los gobiernos tienen poco que mostrar. Finalmente, lo que se ha posicionado como el tema central de la cumbre oficial es la discusión y acuerdos en torno al desarrollo e implementación de una *Economía Verde*, entendida como un modelo de desarrollo bajo en emisiones de carbono. Esta situación ha generado críticas y molestia entre las organizaciones de la sociedad civil, que desde distintas perspectivas han cuestionado el concepto de Economía Verde en contraposición con el de Economía Ecológica, que supone cambios profundos en el modelo de desarrollo en un planeta en crisis.

Este último propone asumir que vivimos en un planeta que tienes límites y que por tanto, más allá de los recambios y/o avances tecnológicos, debemos apuntar a generar cambios culturales profundos en los patrones de consumo.

En septiembre de 2011 se realizó en Santiago de Chile la reunión preparatoria de los gobiernos de América Latina y el Caribe con miras a Rio 2012. La Declaración de esta reunión reafirmó algunos de los principios y compromisos de Rio 92, pero no logró establecer una posición común en relación con el valor de desarrollar e implementar una Economía Verde.

En noviembre de 2011 se fijó el plazo para que los gobiernos entregaran su posición país para la Cumbre que se realizará en junio de 2012. Supuestamente, la construcción de posiciones nacionales suponía un proceso con diversos actores de la sociedad tales como gobierno, empresarios y sociedad civil, sin embargo en la mayoría de los países no se registraron estos procesos de construcción de posición o fueron tan débiles que no adquirieron mayor relevancia.

## Chile y los acuerdos de Rio 92

El contexto político de Chile en el año 1992 era distinto al del resto de los países, y estaba marcado por el retorno a la democracia, pues en 1990 había sido electo Patricio Aylwin como Presidente de la República, después de 17 años de dictadura militar. Como consecuencia, los temas de sustentabilidad no estaban ni habían estado en la agenda nacional, salvo para un grupo de expertos, y las temáticas predominantes apuntaban a los derechos humanos. Esto incidió en que Chile llegara tarde a estos temas y con una agenda ambiental bastante liviana, situación que perdura hasta hoy<sup>2</sup>.

Con posterioridad a la Cumbre de Río y como una forma de introducir la agenda mundial del desarrollo sostenible, el entonces Presidente Patricio Aylwin envió al parlamento un conjunto de proyectos entre los cuales estaban: proyecto

1 Ibid.

2 Rio + 20 : Aportes para la Construcción de una posición nacional, Luz M. Fariña, Paola Vasconi y Flavia Liberona ; Fundación Terram, septiembre 2011

de Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que se tradujo en la Ley 19.300; el proyecto de ley para la reformar la Código de Aguas, que se tramitó durante 12 años y que en definitiva no se tradujo en cambios sustantivos: proyecto de Ley sobre Recuperación del Bosque Nativo y Fomento Forestal, ley que fue promulgada 16 años más tarde y con cambios significativos respecto de la idea original presentada el año 1992; además del proyecto que se transformaría en la Ley indígena 19.253 de 1993.

Además, Chile firmó y ratificó todos los acuerdos emanados de Río 92, tanto los convenios o tratados de carácter vinculante y no vinculante. Sin embargo, entre la suscripción de estos acuerdos y su efectiva implementación existe una gran distancia; hoy, al realizar una evaluación, resulta evidente que Chile está muy lejos de haber implementado los compromisos adquiridos el año 92. Esto resulta aún más evidente al revisar el informe sobre la evaluación de desempeño ambiental de Chile realizado por la OCDE el 2005, que cubre el periodo 1990-2004.

Al igual que los demás países, Chile debió elaborar un documento de posición nacional con miras a Río +20. Este documento, que en principio debió ser fruto de un proceso nacional de discusión, fue elaborado sólo con los aportes de algunas instituciones que participaron de las reuniones convocadas por el gobierno, y no hubo realmente un espacio participativo que integrara a los diversos actores de la sociedad e incorporara las visiones regionales. En todo caso, esto no es un problema particular de Chile, pues la misma situación se repitió en muchos países, donde los gobiernos no asumieron la responsabilidad de hacer procesos nacionales.

El documento posición de Chile es superficial en sus contenidos, aunque reitera el compromiso con el desarrollo sostenible, con los acuerdos de Río 92 y los Objetivos del Milenio. También hace referencia a que no existe un acuerdo sobre los conceptos de economía verde y economía ecológica, pero señala que asume el concepto de "crecimiento verde" acuñado por la OCDE. Además, reitera la importancia de acuerdos multilaterales y señala la necesidad de elevar la importancia de las temáticas ambientales y para ello contar con una Organización Mundial para el Medio Ambiente (ONUMA).

Noviembre de 2011 era el plazo establecido para que los gobiernos entregaran su posición nacional, documentos que encuentran disponibles en la página oficial de Río +20 (<http://www.uncsd2012.org/rio20/index.html>), al igual que el *draft* o borrador cero "El futuro que queremos", que es la propuesta de documento para ser suscrito por los países. Si bien los temas de la Conferencia de los gobiernos ya están fijados, se definieron siete áreas prioritarias de trabajo: trabajo decente, energía, ciudades sostenibles, seguridad alimentaria y agricultura, agua, océanos y preparación para desastres naturales. Finalmente, la organizaciones ciudadanas que participarán de la Cumbre de los Pueblos Río +20, reunión paralela a la citan oficial, han elaborado una agenda de actividades y documentos que están disponibles en el sitio web [www.rio20.net](http://www.rio20.net).

## II. Los temas ambientales siguen copando la agenda nacional

### 1. El litio entro en la agenda minera

Si bien no es un misterio que desde hace años y en diversos ámbitos gubernamentales y mineros se viene hablando de Litio y ya el 2010 el ex Ministro de Minería Laurence Golborne se refería al tema en una columna publicada en El Mercurio, desde fines del año pasado el tema ha ido tomado fuerza. Las razones son varias, entre ellas están que en nuestro país se encuentra parte importante de las reservas mundiales de Litio, que junto con Bolivia y Argentina llegarían al 85% mundial, a lo que se suma Australia y otros países. Además se estima que la industria del Litio recién esta iniciándose, que su demanda será creciente, lo que presupone el potencial desarrollo de un gran mercado mundial, pues todo hace preveer que aumentará el consumo de este mineral debido a sus usos en nuevas tecnologías (celulares, computadores, autos eléctricos, etc.).

Actualmente, nuestro país genera el 41% de la producción mundial de Litio, compartiendo el primer lugar con Australia<sup>3</sup>. Consultado al respecto, el señor Jaime Salas, Director Ejecutivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN) indicó que actualmente existen autorizaciones otorgadas a favor de la Sociedad Chilena del Litio (SCL) por 200.000 toneladas de LME (litio metálico equivalente), por treinta años, a contar de 1984, la cual fue prorrogada por diez años más a contar del año 2014 en pertenencias aportadas por CORFO; SOQUIMICH (SQM), por 180.000 toneladas de litio metálico equivalente (LME) en un plazo de treinta años, a partir de 1996 en pertenencias arrendadas por CORFO, y Simbalik Limitada por 50.000 toneladas de LME, por quince años. Las dos primeras se ubican en el Salar de Atacama, la tercera en el Salar de Maricunga<sup>4</sup>.

La reciente polémica sobre Litio surge, debido a que según algunas apreciaciones que provienen tanto del mundo minero y político señalan que Chile corre el riesgo de quedarse atrás en una industria en que ha sido líder. Esto debido a que el litio fue declarado "recurso estratégico" en el código minero de fines de los 70, esto implica que el Estado no puede entregar concesiones para su explotación a privados desde esa fecha, pues conforme a la ley, el litio es un recurso estratégico que puede ser explorado y explotado únicamente por las empresas estatales, con excepción de aquellas concesiones otorgadas antes de la promulgación del decreto, es decir las que están en poder de SQM y SCL.

Según las regulaciones vigentes la alternativa es generar "Contratos Especiales de Operación", lo mismo que para la explotación de hidrocarburos. La Constitución de la Republica en su artículo 19 N°4 señala que "La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no

3 Informe de la Comisión de Minería y Energía del Senado, 16 de marzo de 2012, relativo al análisis que efectuara acerca del estado actual y perspectivas de la industria del Litio en Chile, Cuarta Sesión, intervención del Subsecretario de minería Pablo Wagner.

4 Ibíd., primera sesión, intervención del señor Jaime Salas, Director Ejecutivo CCHEN.

susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo<sup>5</sup>. Esta situación ha alimentado la discusión debido a que para muchos sectores no debería ser el Presidente de la República, quien goza de tan amplias facultades sin la posibilidad de fiscalización.

Otros temas que han sido parte de la discusión quedan recogidos en el informe de la Comisión de Minería y Energía del Senado:

*“El Honorable Senador señor Cantero indicó que, aún a pesar de que el Ministro de Minería comunicara públicamente que se abstendría de intervenir en las discusiones relativas al litio, resolvió convocar a esta reflexión parlamentaria en atención a la urgencia que reviste para el Estado adoptar una política y ejecutar acciones sustantivas respecto de este mineral. Nada obsta, explicó, a que sea el Congreso el ente estatal que inicie, promueva y facilite el debate y correspondiente evaluación en la materia. Acto seguido, expuso algunos de los elementos que debería considerar una política de Estado sobre el litio, a saber:*

*1°. Un planteamiento consistente, con plazos y recursos suficientes y diferenciados, para la formación de conocimiento (el denominado know how). Consideró inaceptable que siendo actualmente Chile el país líder en la producción de litio, casi no existan proyectos en ciencia e investigación para la generación de nuevas tecnologías que utilicen este mineral, y que los escasos centros académicos que llevan a cabo esta tarea subsistan en condiciones deficitarias y azarosas.*

*2°. Un esfuerzo financiero especial, que involucre a los sectores público y privado, para la formación de capital humano y la promoción de doctorados y maestrías universitarias.*

*Este objetivo, sostuvo, debe examinarse con independencia de las decisiones de las empresas dedicadas al litio, las cuales operan en función de las condiciones del mercado. En otras palabras, el Estado debe seguir su propio camino para promover el desarrollo científico y tecnológico nacional, estableciendo fondos de fomento especiales que incluyan al litio, entre otras áreas de conocimiento que interesa estimular.*

*3°. El establecimiento de un programa público para la generación de industrias vinculadas al litio, que coloque como condición primordial la incorporación de Chile a la cadena de valor agregado, no en el de la mera producción de materia prima.*

*4°. Una definición clara y fundada, fruto de la discusión razonada, en torno al modelo de negocio que será aplicado. Este es un debate*

*que debe hacerse como país, con participación de todos los actores políticos.*

*5°. La creación de un Instituto Chileno del Litio, que surja como propuesta que concite un acuerdo transversal acerca de sus funciones y sentido.*

*Al finalizar, abogó por un trabajo mancomunado entre el Ejecutivo y el Legislativo al momento de establecer dicha política, de manera de crear sinergias favorables en la materia”<sup>6</sup>.*

A modo de reflexión es importante señalar que la discusión sobre litio se ha centrado básicamente en tres aspectos: el marco regulatorio, es decir concesiones versus contratos especiales de operación; creación de un instituto u otra institución del estado dedicada a realizar estudios; y beneficios económicos, ya sea por exportación directa o por desarrollo de una industria nacional. Sin embargo todo este análisis no ha considerado los efectos ambientales y/o ecológicos que puede tener el aumento de la extracción de este mineral, tema no menor si se considera que el litio se extrae como salmuera y que en este proceso se altera el sistema hidrológico del salar, más aún se debe considerar que los salares son ecosistemas complejos y frágiles, que albergan importante biodiversidad y cumplen funciones ecosistémicas vitales.

## ..... 2. La discusión que se instaló en la agenda política: electricidad

Durante todo el año 2011, el tema energético estuvo en la agenda pública, los numerosos conflictos socioambientales relacionados proyectos eléctricos en evaluación ambiental, el rechazo ciudadano que generaban, junto a las irregularidades denunciadas por en los procesos de calificación ambiental fueron un componente importante de la discusión. A esto se sumó la conformación comisiones de especialistas para realizar análisis y propuestas en el sector eléctrico.

### ..... a) Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico, CADE<sup>7</sup>

Por una parte el 3 de mayo de 2011 y previo a la aprobación ambiental a nivel regional del proyecto HidroAysén, el entonces ministro de Energía Laurence Golborne anunció la creación de la Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico, CADE, esta instancia conformada por ex personeros de Gobiernos de la Concertación ligados al sector eléctrico junto a representantes de consultoras

6 Informe de la Comisión de Minería y Energía del Senado, 16 de marzo de 2012, relativo al análisis que efectuara acerca del estado actual y perspectivas de la industria del Litio en Chile, cuarta sesión.

7 [www.minenergia.cl](http://www.minenergia.cl)

y empresas eléctricas fueron los mandatados para elaborar una propuesta al Presidente de la República en materia de electricidad.

Después de varios meses de trabajo, la Comisión Asesora de Desarrollo Eléctrico entregó sus resultados en un informe donde se entregan visiones y propuestas en temas tales como:

**Generación**, en las que se incluyen reformas a los centros económicos y de despacho de carga (CDEC), propuestas de ordenamiento territorial y pago de compensaciones a municipios pobres por recibir proyectos contaminantes; **Sistemas de Trasmisión**, la que contempla algunas modificaciones y agilización de proyectos de trasmisión eléctrica, así como el desarrollo de la "carretera pública" y la interconexión SING-SIC; Eficiencia Energética, valida el documento "Estudio de Bases para la Elaboración de un Plan Nacional de Acción de EE 2010-2020" y propone ponerle metas concretas y presupuesto al 2015; **Energía Renovables no Convencionales, ERNC**, en definitiva valida la incorporación de las ERNC a actual matriz, siempre que sean proyectos "competitivos" y propone modificar la actual Ley 20.257 para llegar al 15% de ERNC al 2024; **Energía Nuclear**, resulta sorprendente que pese a todo lo ocurrido en el mundo, especialmente en Japón, esta comisión valide el desarrollo de energía nuclear, según el CADE, "entre los antecedentes tenidos en cuenta destaca que la ENP es una de las formas de generación eléctrica más seguras para las personas en comparación con otras formas de producción eléctrica, según las estadísticas y estudios existentes"<sup>8</sup>; **Hidroeléctricas**, esta comisión valida el desarrollo de proyectos hidroeléctricos de gran magnitud en las regiones de Los Lagos y Aysén y apoya explícitamente la construcción de las mega represas, incluidas las del cuestionado proyecto HydroAysén.

*b) Comisión Ciudadana técnico parlamentaria CTPP, [www.energiaciudadana.cl](http://www.energiaciudadana.cl)<sup>9</sup>*

Comisión Ciudadana Técnico Parlamentaria CTPP, es un instancia tal como lo señala su nombre conformada por organizaciones ciudadanas, técnicos y parlamentarios y su propósito en primera instancia fue generar una propuesta de reforma a la Política y la Matriz Eléctrica, cuyo trabajo quedó plasmado en el documento "Chile Necesita una Gran Reforma Energética"<sup>10</sup>. Este documento contiene un diagnóstico, análisis y propuestas para contribuir a implementar una matriz eléctrica limpia, sustentable ambiental y socialmente, más económica, segura y realista.

En lo referente al diagnóstico el documento señala que el mercado eléctrico en Chile es:

**Concentrado**, pues pocas empresas dominan el mercado de la generación, transmisión y distribución. Caro, en Chile se paga uno de los más altos precios por la electricidad del continente. Sucio, debido a que en los últimos años

8 Resumen ejecutivo, comisión asesora de desarrollo eléctrico, CADE, [www.minenergia.cl](http://www.minenergia.cl)

9 *Ibíd.*

10 *Ibíd.*

ha aumentado fuertemente el uso de combustibles fósiles, especialmente carbón, con consecuencias ambientales y en salud de las personas. Inseguro, por la gran dependencia de combustibles importados (petróleo y carbón), la debilidad del Estado y la falta de planificación estratégica.

En cuanto a las propuestas, éstas pueden resumirse en:

**Cambio a la Ley Eléctrica (DFL 1/4)**, con el propósito de desconcentrar el mercado actual y permitir el ingreso de nuevos actores, modificar el sistema marginalista y reformular la estructura de los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC), otorgando al Estado más atribuciones en la planificación energética, entendida como un asunto estratégico para el país.

**Diversificar, limpiar y “descarbonizar”** la matriz energética, dando más dinamismo al desarrollo de las Energías Renovables No Convencionales. **Implementar la Eficiencia Energética** real y efectiva como una fuente del potencial técnico y económico de eficiencia energética en Chile podría alcanzar al 15 % del consumo eléctrico del país al año 2020.

**Eco-impuestos** que permitan externalizar las graves consecuencias ambientales y en salud que ocasionan los proyectos termoeléctricos (carbón, petróleo, gas), además del cumplimiento de las normas de emisión correspondiente.

### *c) Estrategia Nacional de Electricidad 2012-2030, ENE<sup>11</sup>*

A fines de enero de 2012, en una ceremonia encabezada por el Presidente de la República, el entonces Ministro de Energía, Rodrigo Álvarez, presentó la Estrategia Nacional de Energía (ENE) 2012 - 2030, denominada “Energía para el futuro”, la que define los lineamientos que seguirá el país en materia energética durante los próximos años<sup>12</sup>.

Según se señala en el comunicado de prensa “el Gobierno ha querido proyectar el crecimiento de Chile definiendo políticas a largo plazo en materia energética, crecimiento que debe ser respaldado con energía limpia, segura y económica”<sup>13</sup>.

Más allá del diagnóstico y las proyecciones de la demanda que siempre se construyen en base a la información de las empresas, el documento señala que el marco regulatorio del sector eléctrico ha evidenciado importantes debilidades. En este sentido propone contar cuanto antes con un plan de acción que revise el diseño y funcionamiento de la institucionalidad vigente, así como de los roles de diversos organismos relevantes en el sector. Se deben generar las condiciones para una matriz más limpia, diversificada y segura con un mayor número de actores y redes robustas. En este sentido la estrategia de gobierno propone acelerar la incorporación ERNC, disminuir la participación

11 Ibíd.

12 Ibíd.

13 Ibíd.

de las termoeléctricas en la matriz y potenciar el desarrollo hidroeléctrico, es decir, una vez más esta validando las represas de la Patagonia

La Estrategia Nacional de Energía, ENE, es un documento, más bien declarativo que además del diagnóstico y la proyección de la demanda se estructura en líneas de acción.

- 1.- Crecimiento con Eficiencia Energética: Una Política de Estado
- 2.- Despegue de las Energías Renovables No Convencionales: Un Desafío Pendiente
- 3.- El Rol de las Energías Tradicionales: Mayor Preponderancia al Recurso Hídrico, Menor Dependencia Externa
- 4.- Nuevo Enfoque en Transmisión: Hacia una Carretera Eléctrica Pública
- 5.- Hacia un Mercado Eléctrico más Competitivo
- 6.- Avance Sostenido en las Opciones de Interconexión Eléctrica Regional<sup>14</sup>

Tal vez lo más relevante de este documento es que mantiene la propuesta de desarrollar una suerte de ordenamiento territorial para las termoeléctricas y descarta por ahora la utilización de energía nuclear para la generación de electricidad.

---

### 3. HydroAysén ¿en qué va este proyecto?

Tras la aprobación ambiental en mayo de 2011 por parte de la Comisión de Evaluación Ambiental de Aysén, las organizaciones ciudadanas que conforman el Consejo de Defensa de la Patagonia (CDP), junto a parlamentarios, iniciaron diversas acciones administrativas y judiciales para impedir la materialización de la construcción de las cinco centrales en la Patagonia chilena.

Al mismo tiempo se establecieron denuncias por las irregularidades en el proceso de calificación ambiental. En tal sentido se puede señalar, que la Cámara de Diputados conformo una Comisión Investigadora sobre las irregularidades en la calificación ambiental del proyecto, esta quedó radicada en la Comisión de Derechos Humanos presidida por el diputado Sergio Ojeda (DC). En enero de 2012 emitió su informe, en el cual se concluye que si existieron irregularidades en el proceso y se destacan problemas al menos en los siguientes servicios públicos: Sernageomin, CONAF y SAG, DGA, Consejo de Monumentos Nacionales. Además señala problemas en varias Secretarías Regionales Ministeriales, tales como Vivienda, Mideplan, Obras Públicas, Salud y se hace referencia a la situación de la Intendenta regional señora Pilar Cuevas, quien debió inhabilitarse de presidir esta comisión de Evaluación.

Este informe debe ser conocido y aprobado por el pleno de la Cámara de Diputados, lo que ocurrirá probablemente en el mes de abril de 2012.

Por otra parte los recursos de protección presentados en la Corte de Apelaciones de Coyhaique, los que se derivaron y fallaron en la Corte de Apelaciones de Puerto Montt durante el 2011, fueron apelados ante la Corte Suprema en Santiago y los alegatos correspondientes ocurrieron durante el mes de enero de 2012. En esto participaron tanto por los abogados que representan a las organizaciones del CDP, como los de la empresa y se espera prontamente su fallo.

En cuanto la línea de transmisión que eventualmente permitiría sacar la electricidad producida por las represas de Aysén, si llegan a construir; cabe destacar que estas ni siquiera ha iniciado el proceso de calificación ambiental. Por tanto todo hace suponer que una vez que ingrese a evaluación ambiental el estudio sobre el tendido eléctrico de HidroAysén la polémica sobre este proyecto se reavivara e involucrara a organizaciones ciudadanas locales desde la región de Aysén hasta la Metropolitana.

#### **4. Termoeléctricas en Chile, dos casos emblemáticos: Pichidegua, Castilla**

##### **a) Pichidegua**

Durante el segundo semestre de 2011, se siguió profundizando el problema de contaminación generado por las termoeléctricas en distintas zonas del país, lo que ha llevado a reforzar la oposición de diversas comunidades que se sienten amenazadas ante la perspectiva de la instalación de este tipo de plantas.

Es el caso del proyecto Fibroandes, que pretendía instalarse en una zona eminentemente agrícola en pleno Valle del Cachapoal, en la Región de O'Higgins. La propuesta de la empresa Consorcio Energético Nacional, de quemar toneladas de guano de pollo y viruta para generar un total de 35 MW encontró una férrea e ineludible oposición en la comunidad aledaña, de la que formó parte incluso el alcalde de Pichidegua, Adolfo Cerón. Para articular la resistencia a la planta surgieron una serie de organizaciones, entre ellas la Agrupación Cachapoal Sin Termoeléctricas, el Comité de Defensa del Medio Ambiente de Pichidegua y Ciudadanos de Pichidegua en contra de la Guanoeléctrica, quienes recibieron también el apoyo del Colegio Médico de la región de O'Higgins y de parlamentarios por la zona.

De acuerdo a los opositores al proyecto, la termoeléctrica FibroAndes, que ocuparía 15 hectáreas de terreno, afectaría directamente la vida de 18.000 personas, que recibirían los efectos de la liberación a la atmósfera de metales pesados y gases altamente tóxicos. Los cordones montañosos que circundan el valle determinan que los contaminantes atmosféricos, que en este caso serían

principalmente arsénico, dioxinas y furanos, sean retenidos en capas próximas a la superficie, causando problemas pulmonares, renales y cáncer.

El otro motivo de rechazo era el alto consumo de agua diaria, especialmente considerando que se trata de un valle principalmente agrícola, y el contexto de sequía que enfrenta el país, y del que la zona no se encuentra eximida. Respecto a este punto, la información de la empresa era dudosa, pues mientras la DIA original señalaba una necesidad de consumo de 35 litros por segundo (3 millones de litros de agua diarios) -lo que claramente acabaría con la reserva de agua del Valle del Cachapoal-, una adenda de mayo de 2011 bajó drásticamente esta cifra a sólo 2,7 litros por segundo, agregando que el enfriamiento se realizaría con aire, pero sin entregar mayores antecedentes, por lo que este punto seguía generando profundas dudas en la comunidad.

Y todo ello para generar la exigua cantidad de 35 MW, y generar sólo 40 puestos de trabajo, en contraste con las miles de personas que trabajan en labores agrícolas.

Pese a que el proyecto fue ingresado como Declaración de Impacto Ambiental y por lo tanto sin la posibilidad de incorporar instancias de participación ciudadana en el proceso de calificación, los opositores al proyecto se mantuvieron en alerta permanente, tanto a través de protestas callejeras - algunas de las cuales terminaron en violentos incidentes-, como con un diálogo permanente con las autoridades responsables de la toma de decisiones en este caso, haciéndoles saber sus reparos y detallando los efectos negativos previstos. Como consecuencia, finalmente en enero de 2012 el proceso de calificación ambiental terminó en un rechazo, por lo que el proyecto no se materializará.

## b) Castilla

Complejo es el panorama que enfrentan por ahora en el norte del país los habitantes de Totoral y sus alrededores, así como el empresario brasileiro Eike Batista, pues tras la aprobación ambiental que recibió en noviembre de 2011 la central termoeléctrica Castilla, que de construirse se convertiría en la más grande de Sudamérica.

Esta iniciativa que propone la construcción de seis plantas generadoras en base a carbón pulverizado de 350 MW cada una, para totalizar una capacidad de 2.100 MW, con una inversión de US\$ 4.400 millones. El complejo industrial ocuparía 100 hectáreas en la zona costera de Punta Cachos, ubicada a 80 kilómetros al sur oeste de Copiapó, en las inmediaciones de la localidad de Totoral, en la región de Atacama.

Esta energía está proyectada para satisfacer las necesidades de las numerosas mineras del norte del país, tanto las que se encuentran actualmente en funcionamiento como una serie de proyectos que debieran comenzar a

funcionar en los próximos años, tales como Pascua Lama y Cerro Casale, de la empresa Barrick, San Antonio de Codelco, Caserones, Inca de Oro, entre otros.

El proyecto contempla además una planta desaladora de agua con capacidad de 70.000 m<sup>3</sup> por día, que utilizaría 154.000 m<sup>3</sup> de agua de mar, además de un depósito de cenizas de 125 hectáreas, que se construiría a 15 kilómetros del complejo industrial principal. A ello se suma el sistema de transmisión de 57 kilómetros, que conectaría Castilla con el SIC.

La aprobación obtenida durante el segundo semestre de 2011, sin embargo, ha estado plagada de irregularidades, las que fueron incluso denunciadas por la Contraloría General de la República a través de un informe, que apunta especialmente a la modificación del plano regulador de Copiapó, que cambió el uso del suelo en el que se pretende instalar el proyecto, además de criticar el papel jugado por el Comité Intergubernamental de Agilización de Proyectos de Inversión, creado por el Presidente Sebastián Piñera en 2010, que habría intervenido de manera indebida para favorecer la aprobación de la central.

Finalmente, la Corte de Apelaciones de Antofagasta falló a principios de marzo en forma unánime a favor de los vecinos de Totoral y ambientalistas, quienes presentaron un recurso de protección contra la resolución del ex seremi de Salud de la Región de Atacama que cambió de "contaminante" a "molesta" la calificación de la central Castilla, lo que dio luz verde a su aprobación ambiental.

Esta decisión del **alto tribunal anula de facto la Resolución de Calificación Ambiental RCA positiva** otorgada a la termoeléctrica, pero tanto los titulares del proyecto como el Consejo de Defensa del Estado apelaron a la resolución, por lo que será la Corte Suprema la que dicte sentencia definitiva, y decida, finalmente, el destino de uno de los proyectos energéticos más grandes que se han presentado en el país.

## 5. Puchuncaví -La Greda: la contaminación continua

Después del evento de contaminación ocurrido el 28 de marzo de 2011, cuando una nube tóxica que contenía dióxido de azufre intoxicó a 23 niños y 7 adultos en la escuela de La Greda. El 7 de septiembre, emanaciones con fuerte olor a cloro causaron náuseas, dolores de cabeza y vómitos a 25 niños y 3 profesores del colegio José Velázquez de Puchuncaví. Luego, el 24 de noviembre, una nube tóxica compuesta por gases de azufre provocó daños en la salud de 29 niños de la escuela La Greda y también el fin de semana de Navidad se registró una nueva nube tóxica que generó malestares (dolor de cabeza y náuseas) entre los vecinos de Los Maitenes<sup>15</sup>.

Como consecuencia de la primera intoxicación masiva, en marzo de 2011, la autoridad sanitaria ordenó el cierre temporal del establecimiento educacional de La Greda, y su posterior traslado a una nueva ubicación, el que se concretó a inicio de este año escolar 2012. A raíz de estos hechos y dada la repercusión

mediática que adquirió el primer evento, la Cámara de Diputados decidió la creación de una Comisión Investigadora, que quedó radicada en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, presidida por la diputada Andrea Molina (UDI), quien además es representante en el parlamento de la zona afectada.

La comisión investigadora establece responsabilidades<sup>16</sup> más allá del episodio de contaminación que motivo la conformación de esta Comisión Investigadora. En las conclusiones de ésta se establece que en la zona existe una contaminación que tiene su origen hace más de 40 años, que en este periodo se han realizado algunas acciones para normar y con ello restringir los efectos contaminantes, pero que esto no ha dado resultado y las autoridades sanitarias y ambientales no han logrado garantizar a los habitantes del lugar el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Además en relación al episodio de contaminación ocurrido en marzo de 2011, a mediados de marzo el Fiscal a cargo de la investigación decidió formalizar al gerente de Operación de Codelco Ventanas y la jefe de turno de la misma planta, sindicada como la principal empresa responsable de la intoxicación masiva, por su responsabilidad en los hechos.

Al mismo tiempo que se desarrollaba la investigación en la Cámara de Diputados, es decir durante el segundo semestre del año 2011 y lo que va corrido del 2012 el Sindicato de Pescadores de Ventanas ha denunciado en forma reiterada la ocurrencia de varados de carbón de piedra y petróleo (petcoke) en la caleta de Ventanas y playa aledaña. Según señalan en carta fechada el 28 de marzo de 2012, desde fines del 2008 a la fecha han sido más de 26 las denuncias de varamiento carbón y petcoke, sin que hasta ahora la autoridad haya tomado medidas para evitar que estos incidentes se sigan repitiendo.

El caso de Puchuncaví - La Greda y que comprende toda la Bahía de Quintero resulta ser a la vez un drama social y ambiental. Sin duda este es un caso emblemático en el que se puede realizar un seguimiento a un proceso de contaminación de 40 años, más allá de los episodios críticos que los han afectado durante los últimos 13 o 14 meses. Dado todos los antecedentes que han salido a la luz pública en el último tiempo es evidente que toda la Bahía está contaminada (aire, agua y suelo) y urge que la autoridad tome medidas para proteger a la población.

## **6. Defensa Panul, un proyecto inmobiliario en la RM no continuó su tramitación de evaluación ambiental.**

El bosque del fundo El Panul ocupa más de 850 hectáreas de la pre cordillera de Santiago, específicamente en la comuna de La Florida, y alberga una

16 Informe de la Comisión de Recursos Naturales, Bienes Nacionales y Medio Ambiente recaído en el mandato otorgado por la sala a fin de analizar, indagar, investigar y determinar la participación de la empresa estatal Codelco y empresas asociadas, en la contaminación ambiental en la zona de Puchuncaví y Quintero. Pág. 88 y siguientes.

importante cantidad de ejemplares de la flora y fauna nativa, entre ellos como quillayes, litres, maitenes, espinos, peumos y guayacanes, además de culebras cola corta y cola larga, loicas, cachuditos, chercanes, tiuques, tencas, pequeños, águilas, zorro, rayadito del norte, pitio, viudita y tijeral, entre otros. Es decir es un lugar privilegiado para acceder al bosque esclerófilo desde la ciudad.

El fundo fue comprado por el empresario Vicente Navarrete -consejero de la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y exportador de gas-, a través de la empresa inmobiliaria Gasterra S.A. al Ministerio de Bienes Nacionales en 1989, aún bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, con la finalidad de construir un complejo inmobiliario, destruyendo un ecosistema que durante centenares de años ha representado un refugio natural para diversas especies.

Vecinos de La Florida desde hace años vienen solicitando a diversas autoridades que declare parque esta zona. El proyecto inmobiliario de Gasterra S.A., que contempla la construcción de 1.302 viviendas, con casas de hasta 300 metros cuadrados, ha sido varias veces presentado a evaluación ambiental. En esta última vuelta la ciudadanía de la Florida se mostró más organizada, con mayor capacidad de influencia y también capaz de mostrar las irregularidades que existían en el proyecto.

Los días 27 y 28 de enero de 2012 se realizó una consulta comunal, a través de la cual los floridanos se declararon en un 95% en contra de la destrucción de este patrimonio natural, al tiempo que señalaron la urgencia de modificar el plan regulador para proteger esta zona. Las organizaciones involucradas en la defensa de El Panul han propuesto que sea el Estado el dueño de este territorio, con la finalidad de transformarlo en un Parque Público Regional.

Desde la primera presentación de este proyecto el año 2008, al Sistema de Evaluación Ambiental, este ha sido rechazado varias veces por no contener información suficiente. En esta tercera presentación a evaluación ambiental y tras la activa movilización de los vecinos y el compromiso de las autoridades, el proyecto fue rechazado. Lo relevante de este caso es que la autoridad ambiental, así como la intendenta regional Cecilia Pérez, tomaron abierta posición en defensa de este relicto de bosque esclerófilo en la región metropolitana.

## **7. Incendios Forestales: Torres del Paine, Araucanía, Bio Bio, Altos de Cantillana**

La peor temporada de incendios forestales desde hace varios años -incluso acercándose al peor registro, del año 1998, cuando se quemaron más de 100.000 hectáreas- fue la ocurrida en el verano 2011-2012, como consecuencia de una combinación de factores, entre los cuales los principales son la prolongada sequía, altas temperaturas y el largo período de calor. En total, más de 85.000 hectáreas forestales fueron consumidas por el fuego, cifra que podría seguir creciendo pues se prevé que la temporada de incendios se prolongaría hasta mayo. Además de cientos de focos de tamaño pequeño o

mediano, se registraron varios siniestros de alta connotación pública tanto por su extensión como por sus características específicas.

El primero de ellos comenzó el 27 de diciembre en el Parque Nacional Torres del Paine, provocado por el descuido de un turista israelí, y se mantuvo activo por más de un mes, aunque la extinción total no fue decretada hasta fines de febrero.

En el Parque Nacional Torres del Paine el fuego se extendió rápidamente a causa de los fuertes vientos de la zona, que llegan a sobrepasar los 100 kilómetros por hora, y por las irregularidades del terreno, que dificultaron el combate de las llamas. Sin embargo la incapacidad de acción también no es solo producto de las condiciones naturales, pues según se ha señalado por algunos sectores se acusa cierta negligencia de las autoridades, pues en el parque no existía el equipamiento suficiente, así como la dotación de personal para hacer frente a esta crisis. Todo esto influyó en que se demoraron en organizar las brigadas contra el fuego, hasta el punto que se señala que sólo tres días después de iniciado el fuego los brigadistas llegaron hasta los focos principales e iniciaron las labores de extinción.

En total más de 750 brigadistas se dieron a la tarea de combatir el incendio, incorporando incluso personal de Argentina y Uruguay, todo lo cual no impidió que se quemaran casi 18.000 hectáreas de alto valor, entre bosque nativo, matorrales y praderas. Por esta razón los parlamentarios aprobaron la conformación de una Comisión Investigadora sobre los incendios forestales ocurridos en Torres del Paine. Esta investigación recayó en la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Diputados, presidida por la Diputada Andrea Molina (UDI) la que está en pleno desarrollo.

Casi de manera paralela se desató otro incendio de gran magnitud en las localidades de Quillón, Ranquil y Florida, en la Región del Bio Bio, que arrasó después de varios días un total de 25.000 hectáreas, la mayor parte de ellas de plantaciones forestales, y que además provocó la muerte de una persona y destruyó una parte del Complejo Forestal Nueva Aldea, del grupo Arauco.

Además, este año se debió lamentar el fallecimiento de 7 brigadistas forestales, contratados por la empresa CMPC para el combate del fuego en la localidad de Carahue, en un incendio que destruyó unas 1.200 hectáreas. Este incendio además de la muerte de personas, ha estado en la opinión pública, ya que en un principio se insinuó por parte de las autoridades que serían las comunidades mapuches quienes estarían tras estos incendios. Sin embargo la investigación realizada hasta la fecha ha demostrado que esto no es efectivo.

Finalmente, se puede mencionar el incendio desatado en Altos de Cantillana, en las cercanías de Paine, a mediados de enero, que si bien fue de menor magnitud -afectó a cerca de 200 hectáreas en total-, llamó poderosamente la atención pues fue visible desde buena parte de Santiago, reforzando la conciencia respecto a la gravedad de este problema.

## 8. La discusión que se viene. Cuotas de Pesca

El 26 de septiembre del año 2011, representantes de organizaciones de pescadores artesanales e industriales llegan a acuerdo con el Ejecutivo en cuanto al proyecto de ley sobre cuotas pesqueras que será discutido durante este año en el Parlamento. Con la aprobación de la mayoría, exceptuando a Pablo Irrarrázabal representante de los Pequeñas y Medianas Empresas Pesqueras, el ministro de Economía Pablo Longueira, proponía elaborar un proyecto de ley que mantenía las mismas cuotas de pesca por 20 años más.

Después de más de un mes de trabajo, la mesa que formó el ministro Pablo Longueira para elaborar una nueva Ley de Pesca llegó a acuerdo: la idea inicial del gobierno de licitar el 50% de las cuotas industriales se echó atrás y el único cambio se traduce en pequeñas concesiones para los pescadores artesanales<sup>17</sup>. El acuerdo firmado, que será probablemente la base de la nueva legislación pesquera industrial, fue definido por los privados para que no afecte sus intereses en la industria. Inicialmente las intenciones del Presidente de la República y el ex ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, eran las de que este proyecto implicara incorporar un porcentaje de cuotas susceptibles de licitación. Sin embargo, como en este país cada autoridad quiere dejar su "sello", y el cambio de gabinete modificó las cosas, el mandato inicial no fue llevado a cabo.

Luego de dos meses de discusión, la **mesa pesquera** de trabajo sobre el tema llegó a acuerdo dejando incluso el porcentaje de licitación fuera del proyecto de ley. Con ello, la integración de más actores pesqueros en costas chilenas no será posible y de aprobarse esta iniciativa legal, los controladores de los recursos hidrobiológicos seguirán siendo los mismos.

En lo medular, el acuerdo implica, entre otros puntos, que se incorporará al proyecto de ley el fraccionamiento de las cuotas de pesca asignadas a ambos sectores, por un plazo de 20 años, con los porcentajes de distribución para cada uno de ellos. Así, las cuotas fueron explicitadas por zonas geográficas y especie a capturar, existiendo aumentos para las explotaciones artesanales en todas las categorías<sup>18</sup>.

En diciembre de 2012 vence la **Ley de Límite Máximo de Captura por Armador** (LMCA, Ley N° 19.713), la norma que regula las cuotas de captura asignada a la pesca industrial. Es por esto que el Gobierno envió al parlamento a fines de 2011 un proyecto de ley, boletín N° 8091, el cual se encuentra radicado en la Comisión de Pesca de la Cámara de Diputados para su análisis y discusión

### ..... Organización Regional de Pesca

El año 2009 se generó el Acuerdo sobre Conservación y Ordenamiento de los Recursos Pesqueros en el Pacífico Sur, de cuya discusión fue participe activo

17 [www.ciper.cl](http://www.ciper.cl), ¿Acuerdo pesquero o acuerdo entre empresas pesqueras?, Albert Arias, 04.10.2011

18 [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl) "Hacia una nueva Ley de Pesca" 12.10.2011

Chile. Este acuerdo fue aprobado por nuestro país este 11 de abril por una amplia mayoría de la Cámara de Diputados.

La idea de este acuerdo es la creación de la Organización Regional de Ordenamiento Pesquero del Pacífico Sur el cual pretende resguardar los principios y objetivos del acuerdo. Los cuales son proteger los recursos pesqueros y garantizar la sustentabilidad de la actividad, evitar la pesca excesiva y la mantención de las poblaciones de especies incidentales o aquellas que están amenazadas.

Sin embargo, esta primera aprobación por parte de nuestro sistema constitucional vivió críticas realizadas por los empresarios pesqueros, debido a que estos consideraban que la protección y la explotación sustentable no serían realizadas y que se permitiría la entrada de barcos extranjeros en costas chilenas que harían peligrar a los empresarios nacionales.

Así el gerente de la Asociación de Industriales Pesqueros (ASIPES), Luis Felipe Moncada, ha señalado que no le conviene a Chile adherir a este acuerdo debido a que según él nuestro país no posee aliados y no podrá tener injerencia en ninguna decisión por estar en minoría.

Los pescadores artesanales también se opusieron al acuerdo debido a que no fueron consultados y al hecho que la organización regional permitiría la entrada de extranjeros bajo argumentos no ciertos de que el jurel se encuentra escaso.

La discusión sobre el ingreso de Chile a la ORP se encuentra radicada en el parlamento, más específicamente en la Cámara de Diputados y cuyo texto está en el Boletín 7892, que prontamente deberá ser votado en la sala.

# Políticas Culturales



# Entre Mercado y Estado

Marcia Scantlebury

En el ranking de los ministros del gobierno de Sebastián Piñera el Ministro Luciano Cruz Coke permanece aparentemente incólume. Alcanzó un 74% de aprobación ciudadana en la última encuesta Adimark, quedando sólo un puesto bajo Lawrence Golborne (76%) y en empate con sus colegas más políticos: Andrés Allamand y Evelyn Matthei. En la medición de enero marcó un 73%.

La novedad al respecto es que, por primera vez en su gestión, el titular de cultura se ha dejado querer por diversas opciones políticas. Los sondeos que maneja Renovación Nacional (RN) le dan altas posibilidades a Cruz Coke en casi todas las regiones y sus dirigentes ya le propusieron postular en las municipales, oferta que él descartó. Pero, sobre la senatorial, no se ha pronunciado aún.

El Ministro-actor ha confesado no desconocer que "hay un capital político detrás de la adhesión ciudadana, y ya veremos cómo se da eso en el camino". También ha enfatizado la importancia de que su sector se meta en temas que han sido colonizados durante mucho tiempo por la izquierda, como la cultura, medioambiente y mujer.

"Hay que hacer un acto de presencia en sectores que la centroderecha había abandonado por concentrarse en el crecimiento y productividad", comentó en el diario *El Mercurio*.

En torno a las dificultades para atraer a los creadores hacia su sector político, el Ministro reconoce dificultades para convencer a la gente de izquierda que crean en la derecha, pero confía en que será posible hacerlos sentir que esta hace una buena gestión. Para ello ha confesado que su rol en las carreras electorales que se avecinan es "hacer bien la pega", aunque advierte que "tal vez hemos pecado de ingenuos pensando que las obras se manifestarán por sí mismas y siento que se debe dar un énfasis en comunicar".

Según sus detractores, el punto más débil de la cartera de cultura ha sido "el eventismo", fenómeno que vinculan a una cadena de acontecimientos coyunturales, efímeros y de alto perfil comunicacional y alegan que en el sector se necesitarían menos cámaras de prensa y televisión y una política más espesa y coherente.

Comentan también que le será difícil eludir su responsabilidad en el caos que ocasionó la aplicación de una metodología virtual en las postulaciones de los fondos concursables. Este nuevo sistema, por su natural complejidad, habría, requerido de una implementación cautelosa y gradual, lo que no

**Al Ministro Luciano Cruz Cole le será difícil eludir su responsabilidad en el caos que ocasionó la aplicación de una metodología virtual en las postulaciones de los fondos concursables. Por su complejidad, este sistema habría requerido de una implementación gradual, lo que no sucedió, obligando a aplazar varias veces la convocatoria y desembocando en la renuncia de su segundo Subdirector, Gonzalo Martín.**

”

sucedió, obligando a aplazar varias veces la convocatoria y desembocando en la renuncia de su segundo Subdirector, Gonzalo Martin.

A Cruz Coke se lo ha responsabilizado de influir en la designación de los nuevos integrantes del Directorio Nacional del CNCA y se estima que deberá esforzarse en despejar las sospechas de que él habría intervenido para seleccionar cinco nombres que, junto con representar a la sociedad civil, simpatizaran con el proyecto de ley de creación de un Ministerio de Cultura y Patrimonio.

El titular de Cultura también ha sido objeto de críticas por no haber hecho valer la paridad de género en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA). En enero se designaron sólo hombres en el Directorio cuando, como sostiene el director del Centro Cultural Estación Mapocho, Arturo Navarro, desde que este organismo entró en funciones en el año 2004 se produjo un acuerdo implícito en torno a la necesidad de que en esta instancia se diera un equilibrio entre hombres y mujeres. La idea es que más adelante, con el objeto de acentuar la diversidad en su composición, se incorporarán representantes de pueblos indígenas.

Sin embargo, luego de la llegada del nuevo gobierno, hoy la única mujer incorporada a esta instancia ha sido la Directora de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam), Magdalena Krebs. Sostiene Navarro que lo complicado es que esta no concurre por derecho propio sino en representación del Ministro de Educación y, por lo tanto, puede ser removida en cualquier momento por voluntad del titular.

El pasado 17 de enero, la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Senado aprobó la propuesta del Ejecutivo para reemplazar a los miembros del Directorio, Cecilia García Huidobro y Hugo Pirovic, que culminaban su mandato de 4 años, por el antropólogo Carlos Aldunate y el editor Pablo Dittborn. Las dos veces anteriores se aplicó una mirada de género, optando por Cecilia García Huidobro y Drina Rendic, sucesivamente.

Más tarde, el gobierno perdió otra oportunidad de jugársela por el equilibrio en este tema al nombrar a su nuevo Subdirector, Carlos Lobos para reemplazar a Gonzalo Martin De Marco. Este renunció luego de permanecer un año y medio en el CNCA a raíz de que la Contraloría objetara a este servicio la contratación sin licitación pública de asesores y servicios pagos por más de \$150 millones.

El Consejo ya se había quedado sin Subsecretario cuando, por diferencias de enfoque sobre políticas culturales, en junio del 2010 Cruz Coke solicitó la renuncia a Nicolás Bär, que hoy ocupa la agregaduría cultural de la Embajada de Chile en Washington.

Más allá de las cifras azules, que dan cuenta de un 96,7% de ejecución presupuestaria y del 98% de cumplimiento de los requisitos de transparencia activa, pareciera que el punto débil en la gestión de Cruz Coke ha sido hasta ahora su mala relación con el personal de su institución. Tanto así que la intervención del organismo fiscalizador en el Consejo obedeció

a una denuncia de *Anfucultura*, la Asociación Nacional de Funcionarios de la Cultura del CNCA.

No es la primera vez que esta organización denuncia situaciones de desorden o acoso laboral. Entre otras, lo hizo en el caso de Galia Díaz, una de las dos funcionarias del Consejo que murió en el accidente de Juan Fernández. Ella había escrito al Subdirector denunciando un trato vejatorio y discriminatorio por parte de su jefa, Macarena Barros. Pero sólo en diciembre del año pasado Barros fue desvinculada de sus funciones, reacción calificada de "tardía" por Marianela Riquelme, la presidenta de la Asociación. A juicio de esta dirigente, se ha producido una "inusual tardanza" para determinar quién firmó el cometido funcionario que permitió que, a pesar de tener fuero maternal, la muchacha viajara entre los pasajeros del trágico vuelo.

Nivia Palma, ex directora del *Fondart* y de la *Dibam* emplazó en su blog a las autoridades del CNCA: "Casi dos años de graves tensiones entre el Ministro Cruz Coke y los funcionarios del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes y el Directorio Nacional de este organismo público guarda silencio. Cientos de funcionarios despedidos el 2010 y el Directorio permanece en silencio. Murió Galia Díaz en el accidente del Archipiélago de Juan Fernández, funcionaria que había denunciado un reiterado acoso laboral y el Directorio no dijo nada. ¿Qué ocurre allí que explica el inexplicable silencio del órgano colegiado del CNCA?".

La misma Palma se responde: "De once integrantes del Directorio Nacional, sólo dos -además del Ministro- son creadores; cuatro directores son funcionarios de confianza política del Gobierno y cinco de ellos claramente se identifican con la derecha gobernante; a lo menos tres directores -sin contar los funcionarios de gobierno- están vinculados a la empresa privada. Saque la cuenta usted: ¿Cuándo así el Directorio iba a decir algo contra el Ministro por tanto autoritarismo en su gestión?".

Para la abogada esto es una herencia de la "obsesiva lógica" de la Concertación de gobernar en consenso con la derecha y que, sin ponerse en el caso de que esta sería Gobierno, legisló una composición que casi elimina la presencia de creadores y cultores, dando preferencias a las instituciones y relevando la presencia del mundo privado. Concluye: "Allí se encuentra una concepción privatizadora e "ilustrada" de la cultura, miedosa de la "subversión" de los creadores y descalificadora de la "cultura popular".

---

## Buenos fondos y mala forma

A mediados de julio, un grupo de funcionarios de la Contraloría se instaló en una oficina del quinto piso del Consejo Nacional de la Cultura en Valparaíso. Los resultados de su investigación fueron dados a conocer el 22 de diciembre del año pasado y Martín de Marco renunció cuatro días después. Según fuentes al interior del Consejo, esta decisión fue comunicada a sus integrantes

a través de un memo en el que se les informaba que el funcionario dejaba el ámbito público "para dedicarse a sus actividades privadas".

*Anfucultura* emitió una declaración informando que la renuncia de Gonzalo Martin se daba "en un marco de desorden y negligencias" y solicitando al Ministro asumir la responsabilidad política de su salida.

Martin había sido el encargado de gestionar la incorporación del *software*, creado por una empresa canadiense al proceso de postulaciones a los fondos concursables del Consejo. Sin embargo, producto de las dificultades sufridas en la implementación de su plataforma digital, el sistema no dio abasto y el plazo de cierre para la presentación de proyectos debió ser postergado en tres oportunidades.

Fueron muchos los creadores y gestores culturales que, luego de intentar sin éxito presentar sus solicitudes *on line*, se rindieron. "El sistema colapsó, reconocían los responsables, por favor inténtelo de nuevo". Finalmente, se vieron obligados a aceptar los formularios en papel.

Una crítica torrencial apuntó en la prensa y vía *twitter* a lo "elitista" de un sistema que los usuarios consideran excluyente para quienes no saben usar computadores e Internet y, por lo tanto, no están capacitados para utilizar procedimientos *on line* en sus postulaciones. En lo puntual, sostienen que la modificación de estos instrumentos de financiamiento quizás debería haber comenzado por una prueba piloto en Santiago para luego aplicarla a regiones. Y atribuyen a la improvisación y el apuro la causa de que el proceso se demorara y enturbiara.

Es probable que a pesar del aumento de las postulaciones -un 35% más que en la convocatoria anterior-, esta haya sido la razón para que en su Cuenta el Ministro haya bajado el perfil al que había sido uno de sus principales caballitos de batalla: la modernización y mejoramiento de los fondos de cultura.

En esta oportunidad se seleccionaron 1200 proyectos y se repartieron \$20.247 millones. El Museo de Arte Contemporáneo y Balmaceda Arte Joven lideraron la lista de los aprobados y fueron favorecidas también varias propuestas vinculadas a la danza, el jazz y la ópera.

Palma no tiene pelos en la lengua para acusar a Luciano Cruz Coke de ineficiente: "Sí, él y su equipo político. Llegó, al igual que su Presidente Piñera, diciendo que ellos eran eficientes y nos enseñarían cómo debía gobernarse. Pero ahora sabemos que los "eficientes" son ineptos. Ni siquiera se la han podido con concursos de fondos públicos, con larga experiencia de gestión pública. Hasta un programa computacional les ha quedado grande".

Emplaza también al Directorio del CNCA: "¿Hasta cuándo será necesario que el Ministro destruya lo creado con tanto esfuerzo y por tantos creadores y cultores, para que diga algo y tome medidas el Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y Artes? Es legítimo pensar que si este Directorio no ha dicho

nada es porque comparte las decisiones ministeriales. Si no es así, señores y señoras directores: les escuchamos”.

También el actor Edgardo Bruna, presidente de la Unión Nacional de Artistas (Una), abogó en la prensa por “un Directorio que asuma responsable y plenamente sus competencias, demande las condiciones para ejercerlas y responda ante la ciudadanía”

---

## Una nueva estética

Por extraña coincidencia, el Ministro Luciano Cruz Coke presentó su Cuenta Pública 2011, en el Palacio de La Moneda el mismo día en que el país conoció la resolución de la Contraloría General de la República que consigna que Galia Díaz no debió haber viajado a Juan Fernández. Ello trajo a la mente de los presentes lo sucedido en la Convención Nacional de Arica en septiembre pasado, cuando el titular de Cultura tuvo que suspender su exposición a raíz del terrible accidente.

En esta oportunidad Cruz Coke comenzó su intervención destacando la reciente entrega al Presidente de la República de la *Política Cultural 2011-2016* que guiará la institucionalidad en lo que queda de este gobierno y parte del siguiente e hizo coincidir las líneas de trabajo fijadas con las realizaciones del año que termina.

Junto con acuñar la frase “queremos más equidad que gratuidad”, Cruz Coke perfiló los tres ámbitos de acción que orientarán el accionar del CNCA: promoción de las artes, participación y patrimonio cultural.

Desde la fundación del Consejo, uno de los ejes de su quehacer ha sido el fomento de las industrias creativas y las áreas artísticas. Pero, ante la imposibilidad de exhibir logros legislativos de fuste en esta materia, el Ministro se limitó a destacar el envío al Congreso de la reforma a la Ley 19.925 que permite las presentaciones en vivo de artistas en restaurantes, bares y salones de té, mediante la que se espera aumentar sus oportunidades de trabajo.

El titular de la cartera de cultura mencionó en su discurso la creación de nuevas áreas de fomento artístico, relevando el estreno del área de Arquitectura del CNCA en la Bienal de Urbanismo y Arquitectura de Shenzhen y *Hong Kong*. Él está consciente de que la arquitectura chilena se ha ido ganado un espacio importante en el escenario nacional y ha hecho una fuerte apuesta para su posicionamiento en el exterior.

Coincidiendo con esta apreciación, el arquitecto Pablo Allard comentó en *La Tercera* que en los noventa el avance en este sector se inició con pequeños pero sofisticados proyectos de viviendas unifamiliares realizados por arquitectos emergentes como Matías Klotz, Smilan Radic o Sebastián Irrarrázaval.

Una nueva estética se expandió también a campos como la arquitectura industrial y, con el cambio de siglo, Alejandro Aravena y su equipo de *Elemental* incorporaron innovaciones en vivienda social. Allard agregó que

"hasta entonces la percepción indicaba que se trataba de casos aislados y que estábamos lejos de concentrar esa masa crítica de arquitectura que dejara atrás décadas de mal gusto o simplemente ignorancia".

Concluyó que su percepción cambió radicalmente al participar como jurado de la muestra que representará a nuestro país en la Bienal Iberoamericana de Arquitectura de Cádiz, España. Y que fue sorprendido por el gran nivel de los más de 60 proyectos presentados: "Prácticamente no había obra que desafinara con cierto tono que es apropiado para nuestro clima, contexto geográfico o cultural".

También en el plano legislativo, el Ministro se refirió en su Cuenta a la aprobación en la Cámara de Diputados de un Proyecto de Acuerdo para solicitar al Presidente de la República el envío de un Proyecto de Ley que modifique la normativa sobre otorgamiento de Premios Nacionales, restableciendo la anualidad que tenían hasta 1974. Esta iniciativa se sumaría al Proyecto de Ley ingresado el 6 de septiembre que incorpora al Ministro Presidente del CNCA a los jurados de los premios de Literatura y de las Artes

Cruz Coke destacó el despacho por parte de la Comisión de Cultura de la esperada reforma a la Ley de Donaciones Culturales que busca un mayor aporte del mundo privado y la sociedad civil en la cultura y las artes y que ya en el último año ha crecido en un 80%. Informó que la iniciativa contempla la incorporación de un representante del mundo artístico al Comité de selección y posibilita a las personas de regiones el acceso a las garantías establecidas en la ley. Además, el proyecto incorpora como beneficiarios a los propietarios de inmuebles que hayan sido declarados monumentos nacionales en sus diversas categorías, sean públicos o privados.

Otro eje fundamental en la gestión del Ministro de Cultura ha sido el de fomento a los públicos que busca fortalecer el indispensable rol mediador entre creadores y audiencias. En esta línea el gobierno incorporó al *Fondart* una línea de apoyo a instituciones culturales a tres años plazo.

## ¿Consejo o Ministerio?

Durante el debate en torno a la selección de los postulantes a integrar el nuevo Directorio del CNCA, no podía faltar la discusión en torno a la creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio impulsada con determinación por el Ministro.<sup>1</sup>

El Senador Ignacio Walker transparentó su posición en la materia al recordar que en los años noventa se discutió insistentemente respecto a la naturaleza jurídica que debiera tener un ente público de la cultura. Señaló que entonces se optó por un Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. Y precisó que, a su

1 El Presidente Piñera anunció el 21 de mayo del 2011 la creación del Ministerio de Cultura y Patrimonio, proyecto que se encuentra en la Secretaría General de la Presidencia y se espera que ingrese al Congreso a fines de este semestre.

juicio, convertir el CNCA en un Ministerio sería un error, ya que, a su juicio, la institucionalidad actual incluye en forma adecuada la participación de lo público y lo privado. Agregó que ello implicaría vincularlo demasiado a la autoridad política de turno.

Temor que excluye Nivia Palma pues para ella ya existe una experiencia respetuosa de la diversidad cultural de nuestro país, no sólo en el caso del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, también de la Dibam y del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN). Pero, igualmente, por el rol de fiscalización permanente del Parlamento, de los medios de comunicación, de los creadores y la propia comunidad cultural. Respondiendo al Senador Walker, el Ministro y presidente del Consejo indicó que, lamentablemente, la institucionalidad creada el año 2003 deja fuera a aquellos órganos del Estado encargados del patrimonio, como es el caso del CMN y la Dibam que hoy forman parte de la estructura orgánica del Ministerio de Educación. De esta manera, añadió, el Consejo de la Cultura quedó solo con la tuición de las artes y las industrias creativas.

Agregó que hoy se generan duplicidades en el área del patrimonio en el Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, en la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos y en los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, de Obras Públicas, de Educación y de Relaciones Exteriores, por mencionar algunos.

A juicio de Edgardo Bruna, es necesario entender que el CNCA tiene el deber de formular e implementar las políticas que comprometen la acción de todo el Estado, no sólo del Consejo. Y pone el ejemplo de lo sucedido en el Ministerio de Educación que rebajó una hora la formación artística en la educación básica, lo que va en sentido totalmente opuesto a lo planteado por la *Política 2011-2016* "que busca estrechar la relación entre la cultura y nuestros niños para estimular la creación de públicos".

Bruna llamó al gobierno a cumplir con su promesa electoral de incrementar el presupuesto de cultura, tema en el que también han volado plumas. Según el diputado socialista Carlos Montes, presidente de la Subcomisión de Presupuesto, "los recursos para cultura están congelados y nos parece que en un país que tiene retraso en esta materia, lo mínimo que debe aumentar es el equivalente al crecimiento general del gasto".

La opinión del Ministro es que la dispersión de recursos y competencias debe mejorarse sin mermar los mecanismos participativos de la institucionalidad cultural, cuestión que -asegura- resuelve la propuesta legislativa del Ejecutivo que une bajo una misma figura a las artes y el patrimonio. Ha sido categórico al señalar que esta iniciativa no implica un retroceso en materia de participación de la sociedad civil.

Por su parte, Pablo Dittborn puntualizó que su participación como miembro del Directorio del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes desde el año 2008 a la fecha, lo ha llevado a advertir las dificultades surgidas en la actual institucionalidad del Consejo y solicitó una mejora sustancial para lograr

eficiencia en su accionar, manteniendo, al mismo tiempo, un alto grado de participación ciudadana.

El otro nominado y seleccionado para integrarse al Directorio, Carlos Aldunate, hizo presente que, como su especialidad es el patrimonio, desde esta perspectiva, ha observado con preocupación la evolución de la ley N° 18.985 de Donaciones Culturales y la del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes.

Aseveró que este tema debería quedar dentro del CNCA y señaló ser partidario de una unión y de una reforma de la ley que, sin limitar la participación de las entidades civiles, recoja este planteamiento.

En *El Mercurio* del 29 de marzo Luciano Cruz Coke fundamentó su postura: "La experiencia de legislaciones comparadas señala que la tendencia en los estados democráticos es a adoptar el modelo de ministerio con las correcciones necesarias para asegurar la activa participación de la sociedad civil. La incorporación de órganos colegiados, ya sean asesores o con facultades resolutorias, en la toma de decisiones como ocurre, por ejemplo, en Brasil o en Colombia, cuyos modelos ministeriales cuentan con consejos nacionales, regionales o sectoriales, es la fórmula que asegura de mejor manera la participación e integración efectiva de la sociedad".

*Anfucultura* golpeó a diestra y siniestra, planteando que la actual institucionalidad cultural contiene una cualidad fundamental que es la participación ciudadana en las definiciones de las políticas públicas en cultura. Sin embargo, argumentó que por la incompetencia y falta de visión y voluntad política de las anteriores administraciones, no pudo desplegarse en todo su potencial. Ante la posibilidad de la creación de un Ministerio, llamó a "evitar propiciar una regresión autoritaria expresada en una nueva orgánica concentrada, centralista, y vertical".

## Espacios para el arte

Uno de los objetivos definidos en la nueva Política Cultural 2011-2016 es "promover el acceso y la participación de la comunidad en iniciativas artístico-culturales" y "generar acceso a una oferta artístico-cultural". El análisis del gobierno ha sido que para alcanzar dichas metas se necesitan espacios donde ello pueda suceder y que es necesario buscar un contrapeso a la gran concentración de infraestructura que existe en la Región Metropolitana.

Según personeros de oposición que se ocupan del área, en el eje de Infraestructura y Gestión es donde se perciben con mayor énfasis los avances de una política cultural estable. Los programas de teatros regionales, nuevos centros culturales -que alcanzó a Chiloé y Rapa Nui-, de apoyo a la reconstrucción patrimonial y la culminación del Parque Cultural de Valparaíso dan testimonio de lo adelantado en esta materia.

Después de que San Joaquín (2010), Colina (2011) y La Reina (2012) fueron beneficiados, este año a partir de marzo será el turno de Quinta Normal, Cerrillos y Cerro Navia. Estas comunas inaugurarán sus recintos de modernas

líneas arquitectónicas que forman parte de los planes que el gobierno quiere concretar antes de 2014. Cerrillos tendrá una sala de artes visuales y otra para espectáculos y obras de teatro con capacidad para 258 personas. Además, el diseño de los edificios de Estación Central, La Cisterna, Buin, La Pintana y Lo Espejo ya fue aprobado.

En 2009 se entregaron las primeras etapas de la remodelación del anfiteatro de La Florida y de la Casona Dubois de Quinta Normal. Y a los tres centros culturales que debieran inaugurarse este año, se suman los de Paine, San Ramón y Pedro Aguirre Cerda que estarán listos en el 2013.

El CNCA se encuentra implementando la "Red Cultura", plataforma que permitirá la circulación de contenidos artísticos a través de la infraestructura cultural de todo el país. Con este propósito se está desarrollando una red de infraestructura cultural -con una inversión cercana a los 27.400 millones de pesos- que está integrada por cinco teatros regionales y 49 centros culturales, dos de ellos en zonas insulares.

En el caso de la capital, se ha producido una ampliación y descentralización de los ejes culturales. En los últimos años en la popular calle Matucana comenzó a concentrarse un nuevo polo de para la cultura. Antiguos edificios como bodegas, talleres mecánicos, una estación de descarga de ferrocarril y varias ruinas llamaron la atención del director Andrés Pérez.

Este solicitó las bodegas, situadas en el número cien, para instalar su compañía y la secretaría regional de Bienes Nacionales, se las prestó por un par de meses. Como era de esperar, Pérez quiso prolongar su estadía, sin embargo las autoridades de la época habían planificado otro destino para el lugar. La idea era instalar allí a las orquestas juveniles, artesanías de Chile, grupos teatrales y talleres de artes plásticas. Luego de una agitada polémica Pérez y su grupo abandonaron el lugar.

Los profesionales de la Comisión Presidencial de Infraestructura Cultural -Cristóbal Gumucio y Andrés Waissbluth- recibieron el encargo de elaborar un primer plan de gestión para lo que sería un centro cultural en Matucana 100. Con el propósito de administrar el nuevo espacio, se constituyó una Corporación Cultural, incorporando como fundadores a la vecina Universidad de Santiago, a artistas reconocidos en sus disciplinas ( arte actual, fotografía, teatro, danza, cine y música) y a fundaciones vinculadas al gabinete de la primera dama.

La corporación designó como director ejecutivo a Ernesto Ottone Ramírez que regresaba al país luego de unos meses en Berlín. Ottone y su equipo planificaron tres etapas para ubicar al nuevo centro cultural en el panorama cultural chileno: "Matucana 100 en rodaje" entre los años 2001 y 2002; "Matucana 100 en construcción" (un teatro para 544 personas y una galería para arte emergente de 300 metros cuadrados) en 2003. "Matucana 100, simplemente cultura" a contar de 2004. En enero del 2005, se lo comenzó a

denominar Centro Cultural Matucana 100 y en 2007 se sumaron tres nuevos espacios: de Residencia, Micro cine y Teatro Callejero.

Durante 2010, el nuevo Director Ejecutivo, Cristóbal Gumucio, se abocó a elaborar el Plan Estratégico 2011-2015 y superar el daño del terremoto del 27F que puso en peligro de derrumbe la estructura de la galería de artes visuales.

Hoy Matucana 100 cumple una década y el sector se ha constituido en un pujante eje cultural donde conviven este espacio, los edificios de la Biblioteca de Santiago, el Museo de la Memoria, la tradicional Quinta Normal, Artequin, el Planetario y el nuevo Museo de Arte Contemporáneo, entre otros.

## Patrimonio, el gran desafío

Durante su Cuenta Pública, Cruz Coke reiteró sus críticas al hecho que la institucionalidad creada el año 2003 dejara fuera a aquellas instituciones que operan sobre el patrimonio cultural. Añadió que esto es el motivo de que hoy no existan los recursos necesarios para la reconstrucción patrimonial ni políticas patrimoniales de largo plazo. Y señaló que el Consejo de Monumentos Nacionales es un órgano reglamentado, pero que no dispone de los recursos para obrar sobre el patrimonio.

La cercanía del aniversario del terremoto del 27/F ha dejado en evidencia que, al menos para la Dibam, urge una nueva solución institucional. A dos años de la catástrofe, cuatro de los 26 museos de su red aún permanecen cerrados. Dos de ellos reabrirán este año: el Museo Nacional de Historia Natural y el de Rancagua.

La directora de esta repartición, Magdalena Krebs afirma que el de Historia Natural de Valparaíso y el de Talca probablemente quedarán postergados para el 2013.

Once museos públicos sufrieron con el terremoto y se dañaron la Biblioteca Nacional y la Biblioteca "Santiago Severín". Según su Presidente, el Ministro, el CNCA, a través del Programa de Reconstrucción Patrimonial se están poniendo de pie edificios emblemáticos para Chile, pero esta no sería la solución definitiva: "Durante los dos años de funcionamiento, hemos allegado al sector patrimonial cerca de 25 millones de dólares. Ahora lo que necesitamos es construir políticas de carácter permanente como Estado para el patrimonio".

Hasta la fecha, la Dibam ha invertido más de \$ 2.247 millones de pesos y fracción para reconstruir la red y, en opinión de su directora, no se han conformado con que los museos vuelvan a la situación anterior, sino que han tomado lo sucedido como una oportunidad para ofrecer un servicio mejorado.

De acuerdo a Magdalena Krebs, es compromiso del gobierno perfeccionar la Ley de Monumentos Nacionales con el fin de transformarla en un instrumento efectivo de preservación e incluso se aventura a poner fecha a este desafío: "la

preparación de una propuesta para reformar la ley nos ocupa desde el inicio de nuestra gestión y esperamos completarla durante el primer semestre de 2012".

Puede decirse, sin embargo, que los últimos días meses han sido bastante promisorios para nuestro patrimonio arquitectónico. La decisión del Presidente de la República de adquirir para el Estado y recuperar el Palacio Pereira de Santiago con el propósito de albergar en él a la Dibam y al Consejo de Monumentos Nacionales ha sido una gran noticia. A ello se suma el lanzamiento del Proyecto de Recuperación del Barrio Cívico que incluye intervenciones de diseño urbano, edificación pública y concurso de ideas para valorar el sector.

El arquitecto Pablo Allard es optimista y advierte que prueba de ello es la reciente selección de obras para la Bienal Iberoamericana de Arquitectura, donde por primera vez, entre los diez proyectos seleccionados, figuran dos obras de recuperación patrimonial: el Palacio Cousiño en Valparaíso y el modesto pero sofisticado proyecto de reconstrucción de viviendas en corredor de Pumanque, denominado M2 "Casa Muro" del Colectivo Muro.

Uno de los recintos afectados por el terremoto fue el Museo de Bellas Artes. De allí que a su director por 19 años, Milan Ivelic le correspondió enfrentar la dura tarea de restaurar las zonas afectadas consiguiendo para ello fondos públicos y privados. Pero hace ya un año que este gestor cultural había presentado su renuncia. Se dijo que, además de versado en artes visuales, su sucesor tenía que ser, como él, un hombre o mujer orquesta capaz de lidiar con la escasez de recursos, la falta de espacio y una gran responsabilidad.

El desafío fue asumido en enero, luego de sortear el proceso de selección a través del sistema de Alta Dirección Pública, por Roberto Farriol. El nombre de esta artista visual y jefe de la Maestría en Arte de la Universidad Católica, fue una sorpresa para todos por su bajo perfil y porque no figuró nunca entre los favoritos.

Él se puso de inmediato manos a la obra y anunció que sus expectativas incluyen una renovación del museo, con mayor número de obras a la vista por colecciones y abierto a las nuevas tecnologías. Advirtió que su sueño era traer una muestra de Marcel Duchamp y de todos los artistas pop norteamericanos.

Ivelic, en tanto, describió al Museo como su segundo cuerpo y definió su período como el de la "democratización". "Viene gente de todas partes, cualquiera sea su rango intelectual o económico, es un espacio de encuentro para todos".

Se fue poniendo los puntos sobre las íes al señalar que las políticas públicas en el país están más orientadas a la inmediatez de los acontecimientos. "A aplicar la política bomberil: apagar incendios". Agregó en entrevista a *El Mercurio* que es difícil gestionar si se hacen políticas culturales que constituyen solo una especie de show para el día, pero no hay una actividad sistemática y permanente.

El ahora ex director publicó junto a Gaspar Galaz, *Chile, arte actual*, un libro indispensable del arte local y el más descargado del sitio Web *Memoria Chilena* durante el 2011, después de *Las Putas Asesinas* de Bolaño. Y su primera tarea

será actualizar este trabajo junto a Galaz y escribir un segundo volumen que cubra desde 1988 hasta ahora.

En el sector patrimonial inmaterial Luciano Cruz Coke ha destacado el programa de *Tesoros Humanos Vivos (THV)*, que aumentó en 50% sus reconocimientos; las casi 300 actividades del Centro de Patrimonio e Identidad ubicado en la sede central del CNCA en Valparaíso, y los estudios realizados sobre la situación cultural de mapuches, collas y rapa nui.

En estos días se presentó la nueva convocatoria para participar en la selección de THV que busca a personas o comunidades portadores de la tradición o a expresiones culturales en peligro de extinción. Las novedades para este año es que los elegidos transmitirán sus conocimientos en colegios de once regiones trabajando en conjunto con sus docentes.

## Mal mall

La construcción del *Paseo Chiloé*, un *mall* gigante en pleno centro histórico de la ciudad de Castro, calificado como "un adefesio" o "aberración" por sus detractores, echó por tierra la retórica de los últimos años alusiva al valor cultural que para Chile y el mundo tiene Chiloé.

Según el arquitecto de la región, Edward Rojas, si bien en el fondo los chilotes anhelan, y con justa razón, tener acceso a la modernidad, nada justifica lo ocurrido.

La polémica se desató a nivel local, nacional e internacional a raíz de una impactante foto que circuló ampliamente en las redes sociales y medios de comunicación. Y según Rojas, esta no pasa por el hecho de la pertinencia de un *mall* en Chiloé, sino por el modo en que este se estaba haciendo y el lugar donde se emplazó, en pleno casco histórico de la ciudad cuatro veces centenaria y cuya iglesia, San Francisco, ha sido reconocida como Patrimonio de la Humanidad por la Unesco.

En un artículo en el diario *El Mercurio* explicó que lo sucedido es que se han mezclado en un cóctel letal, una serie de situaciones que han llevado a la concreción de un mega edificio, el cuál -a todas luces- es una aberración urbana y arquitectónica de enormes proporciones que ha generado una herida irreparable, dejándonos a nivel internacional como unos ignorantes e insensibles.

La inmobiliaria *Pasmar* presentó a la Dirección de Obras Municipales de Castro el boceto de un mini *mall* de cuatro pisos, con 24.000 m<sup>2</sup> y 149 estacionamientos, que no requería estudio de impacto ambiental. Pero, según el arquitecto, a esto se habrían juntado el accionar de una autoridad sin visión, la débil legislación de un plan regulador y una ordenanza local librada a un mercado salvaje que no previó la defensa de las tradiciones, el patrimonio y la identidad locales. Y lo que se construyó finalmente fue un mega *mall* que

pretendía llegar a 33.000 m<sup>2</sup> con 300 estacionamientos, lo que obliga a un estudio de impacto ambiental.

La construcción alcanza los siete pisos en la actualidad y se pretendía seguir creciendo con una torre para albergar un hotel, un centro médico, un centro de formación técnica y salas de cine. De allí que, según Rojas, las preguntas salten a la vista: ¿qué ha ocurrido aquí?, ¿quién promovió esto?, ¿quién es el responsable de este error? O cabe preguntarse, ¿en qué están los profesionales que perpetraron esta mole? O por simple exclamación, ¿dónde está la ética profesional de la oficina de arquitectos argentinos que proyectó este edificio internacional construido con múltiples irregularidades administrativas?

El arquitecto y Director del Centro de Estudios del Patrimonio de la Universidad Central, Patricio Gross, indicó por la prensa que este *mall* edificado por una empresa responsable de varios proyectos inmobiliarios en el sur del país, junto con constituir un nuevo atentado al patrimonio nacional y a la siempre vulnerable identidad regional, abre numerosas reflexiones e interrogantes.

Gross las enumera partiendo por la que concierne a los planes reguladores comunales, instrumentos de planificación responsables de ordenar y encauzar el desarrollo urbano y que son incapaces de prever inteligente y estratégicamente un crecimiento que garantice calidad y armonía, significado y sustentabilidad en la vida de la ciudad.

Asegura que las autoridades son sobrepasadas por hechos consumados y no ejercen sus atribuciones para hacer respetar las normativas vigentes, aplicando las sanciones correspondientes.

Concluye que la comunidad permanece indiferente al atropello de sus valores ancestrales y al entorno en que se ha formado y que la identifica, reaccionando tarde e ineficazmente.

Finalmente, Gross se refiere a la colusión de profesionales que desde distintos ámbitos, apoyan y justifican el grave daño que se inflige a un patrimonio reconocido universalmente y que son incapaces de imaginar otras formas de conciliar el desarrollo económico con la conservación de la memoria histórica del lugar.

Aboga también por políticas y leyes que a partir de un debate abierto e informado resuelvan los enormes vacíos existentes para hacer eficiente la protección del patrimonio cultural de la nación subsanando la descoordinación existente entre organismos del Estado.

En noviembre del año pasado el Municipio de Castro, que cursó cinco infracciones al Mall, solicitó al Juzgado de Policía Local la paralización de las obras. Y hace unos días la empresa Pasmor comunicó que había decidido detener la construcción.

Mientras tanto, la Unesco solicitó que Chile entregue información técnica sobre la obra que se encuentra a sólo tres cuadras de la Iglesia de San Francisco, uno de los 16 templos declarados Patrimonio de la Humanidad en el archipiélago.

Y el pasado 21 de marzo, a raíz de una solicitud de la Comisión de Cultura y las Artes de la Cámara de Diputados, el secretario ejecutivo del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) Emilio de la Cerda y Luciano Cruz Coke se presentaron a esta instancia para analizar la situación y la eventualidad de que el organismo de la ONU incorpore la Iglesia a la lista de "patrimonio en peligro".

Al escándalo del *mall* de Castro, Cristián Warnken sumó " la desmesura de la torre del *mall* Costanera Center, el mal Barón en el borde costero de Valparaíso, la presuntuosa y disruptiva casa central de una universidad privada frente a la tradicional y arquitectónicamente noble Facultad de Derecho de la Universidad de Chile". A su juicio estas son sólo expresiones más visibles de un deterioro profundo y tal vez menos evidente, pero más medular que una pura "antología nacional de la infamia urbanística".

## A lo largo del territorio y en el mundo

Los ejes transversales de la gestión del gobierno referidos al desarrollo regional e internacionalización cultural mostraron avances y retrocesos. Lo que constituyó un avance fue la ceremonia de entrega en Punta Arenas del Premio Pedro Sienna y la ampliación de las *Escuelas de Rock* a Maule y Los Ríos.

Párrafo aparte merecen el despertar y despliegue en el territorio de los elencos estables del Consejo lo que para el Ministro de Cultura es síntoma de "una demanda y una efervescencia cultural que hace mucho tiempo que no la veíamos".

Un catastro elaborado por el CNCA consigna que el *Festival de Teatro a Mil*, proyecto acogido a la Ley de Donaciones Culturales, contó con 55 mil espectadores. Y la respuesta del público también fue positiva en regiones donde el *Festival de las Artes* de Coquimbo reunió a cerca de 40 mil personas. Un número similar tuvo el mismo encuentro en Valparaíso. Y en esa misma ciudad la rompió el *Rockódromo*, festival que juntó a más de 15 mil personas en distintos escenarios. O el *Festival Cielos del Infinito*, realizado en Magallanes ante 13 mil asistentes.

Según las cifras del Consejo de la Cultura, hubo 26 encuentros de teatro en las regiones y 126 fiestas tradicionales en el país. En cuanto a los 77 eventos musicales que se realizaron, destacan el *Festival de Dichato* que incluso disputó en televisión la sintonía al de Viña del Mar.

Chile recibió visitas notables como la de Ariane Mnouchkine, se presentaron muestras superlativas como la de Roberto Matta en el Centro Cultural Palacio de La Moneda o la del colombiano Fernando Botero en el Museo de la Memoria, Nicanor Parra recibió el Premio Cervantes y murieron personajes de la cultura y las comunicaciones como la periodista Totó Romero, la escultora Lily Garáfulic o la escritora y autora de "La Pérgola de las Flores", Isidora Aguirre.

El año pasado se anunció un cambio de mando en la Dirección de Asuntos Culturales del Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirac): salió Horacio del

Valle para dejar paso a Germán Guerrero, ex embajador de Chile en México. El primero, que parte a la embajada en Suecia, hizo un balance de su gestión donde puso de relieve los pasos que el país ha dado en los últimos dos años en la internacionalización de las artes visuales, apoyando a los artistas en bienales y ferias.

Mención especial merece el respaldo a CH.aco. Según Del Valle esta iniciativa en pleno desarrollo y cada día más conocida afuera, fue apoyada en cuanto es una manifestación que se genera en Chile pero que, además de estar orientada al público local, tiene una repercusión muy grande y efectiva en el exterior. Es también el caso de lo que se está haciendo con Santiago a Mil o con los festivales de cine.

Ch.aco 2011 estuvo mejor organizada, convocó más público que en años anteriores, y definió con más claridad su estrategia: ser selectiva en la selección de galerías -a través de un Comité Editorial Internacional-; convocar a invitados extranjeros de renombre para dar charlas y realizar recorridos por instituciones claves y por talleres de artistas en la capital y en Valparaíso; organizar concursos y eventos de calle para atraer visitas (Ch.aco se Moviliza); incluir exhibiciones de universitarios y el primer pabellón del CNCA; continuar con el concurso entre Ch.aco y Finlandia y, finalmente, instalarse en el Centro Cultural Estación Mapocho, en pleno centro de Santiago, un lugar más accesible y mejor acondicionado para su montaje.

El diplomático del Valle reconoció que en la actualidad la Dirac ostenta un sesgo más pragmático. Comenta que se persiguió lograr la mayor itinerancia posible de las manifestaciones culturales gestionadas por esta instancia. Porque, a su juicio, antes se gastaba una gran cantidad de recursos para colocar un evento que se realizaba con mucho éxito en una sola capital, entonces su efecto era relativamente pobre en términos de visibilidad y difusión.

Del Valle relevó que se busca generar alianzas con otras instituciones y apoyar sólo proyectos de envergadura, ojalá multidisciplinarios, dejando registro de la actividad, ya sea audiovisual o en papel. En 2010 se creó un Consejo Asesor de Diseño. Y, desde esa fecha, Chile ha comenzado a participar en varios eventos de este rubro como el Salón del Mueble de Milán. Algo similar ocurre con la arquitectura y las Artes Visuales.

Tras asumir la Presidencia Sebastián Piñera, se dio a conocer una importante reducción de los agregados culturales, cargos de designación del Presidente de la República, pero que dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores y, específicamente, de la Dirac. De los más de 15 que tenían los gobiernos anteriores se redujeron a sólo siete, todos con un perfil de gestores, desplazando el de creadores que antes habían desempeñado esa función. Y, entre los cuales, a juicio de Del Valle, hubo "algunos ejemplos nefastos".

La reducción del número de agregados desató las críticas de quienes perciben en esta decisión, sumada a los bajos presupuestos de que disponen las

embajadas en este rubro, una desvalorización de la presencia de la cultura chilena en el extranjero y del intercambio cultural.

En *El Mercurio*, el director saliente de la institución desdramatizó el asunto: "hay que entender que quizás hoy los énfasis del gobierno están puestos en otro tipo de profesionales, vinculados a un área técnico-científica". Explicó que siempre alguien de las embajadas se hará cargo de esta área -"¿el encargado comercial o agrícola? ironizan los detractores de la medida". Y destacó la reciente instauración de la figura de "los contratados locales", es decir, personas ojalá chilenas que tienen inserción en el lugar: "En estos momentos tenemos cinco o seis profesionales en esa categoría, en países como Cuba, Alemania, el Reino Unido y Colombia, por nombrar algunos..."

Dato a tener en cuenta para el nuevo titular de la Dirac es que, desde el punto de vista del comercio exterior, nuestro balance cultural sigue siendo deficitario: importaciones por 2631 millones de dólares y envíos de Chile por 220 millones en la misma moneda.

## Por unos dólares más

Las preguntas sobre economía y consumo cultural circularon en Chile, sin respuesta, durante largo tiempo. Se ignoraba la frecuencia con que los chilenos asistían al teatro, escuchaban música, bailaban o leían. Pero poco a poco, gracias al trabajo de varios gobiernos, este misterio se ha ido develando y hoy se dispone de una gran cantidad de estudios y estadísticas que permiten elaborar diagnósticos y diseñar políticas.

El Informe Anual de Cultura y Tiempo Libre del INE dice que casi siete millones de personas asistieron gratis a diferentes espectáculos. Y la última encuesta sobre consumo cultural hecha en Chile mostró que los libros y el cine son las actividades que más capturan el interés de la población. Sin embargo, sólo el 43% y el 33% de las personas los demanda. Y, como si esto fuera poco, el 33% de los consultados declara no consumir ningún producto cultural y el 24% sólo uno al año (un libro, una ida al cine).

Hoy, en lo que respecta al gasto de los hogares chilenos en cultura, los sondeos indican que no se ven grandes diferencias en relación al ingreso. Un estudio del CNCA advierte que en todos los quintiles se gasta en cultura en torno al 2% del gasto familiar, aunque en valor absoluto, obviamente el quintil más rico gasta más. En la práctica significa casi el 50% del total anual.

Por su parte, el Ministro de Cultura se ha planteado el desafío de dimensionar el valor de la cultura y las artes, lo que significa llegar a comprender los beneficios económicos y capacidad de generar desarrollo que este sector tiene en términos de empleo y recursos. Con ello pretende crear un clima positivo para que el sector privado se interese en las artes.

Pero, ¿cuánto pesa la cultura en la economía chilena? En nuestro país existen 31 mil empresas y 241 mil trabajadores en este sector. Y para hilar más fino en este terreno, el CNCA elaboró una Cuenta Satélite sobre este aspecto. O

sea, una radiografía económica basada en cifras 2009 y 2010 que incluye a las artes audiovisuales, escénicas, fotografía, artesanía, música y libros y publicaciones.

El documento mostró datos interesantes como que en 2010 se contabilizaron 95 mil entidades que pagaron impuestos relacionados con el sector artístico y cultural, pero de estas sólo 31 mil se definieron como empresas. Se estableció entonces que, en cantidad las "empresas culturales" representan el 35 de las compañías existentes en Chile. Y, medido en ventas, estas sumaron una facturación de \$4.196.363 millones, equivalente a unos 7.507 millones de dólares. O sea, el 1,4% de las ventas totales de las empresas en Chile.

En lo que se refiere al empleo, su aporte alcanza al 2,3% del total nacional (243 mil trabajadores). Y en tamaño de las compañías, el 81% son microempresas, tasa mayor que el promedio general, donde sólo el 78% pertenecen a esta categoría. Se especificó que en cultura, sólo el 0,7% de las firmas califican como "grandes". Y este año el Fondart abrió una línea de apoyo a emprendimientos culturales para pequeñas empresas.

Las actividades asociadas a la cultura aportaron el 1,6% del Producto en 2009. Aún así, comparada con Argentina, por ejemplo, la cifra es baja porque en ese país el aporte de la cultura al Producto llega al 3,5%. Sin embargo, de acuerdo a las cuentas nacionales del Banco Central, en conjunto, la pintura, danza, arquitectura, diseño y cine pesan más que la pesca y casi lo mismo que las comunicaciones.

Cruz Coke está convencido de que la cultura puede ser motor para la creación de empleo y riqueza sostenible y que un trabajo progresivo logrará atraer más inversión en cultura. Cree que para ello es necesario destinar a esta tarea más recursos del PIB, fomentar la inversión privada y coordinar los servicios públicos que tienen relación presupuestaria con el sector para terminar con la dispersión y duplicidad existente.

Agrega: "Lo que debemos hacer es darle mayor sustentabilidad al sector y, para eso, usamos las herramientas de gestión y políticas públicas propias de la centroderecha".

---

## Tiempo de imágenes

La creciente importancia económica, social, cultural y política de los medios audiovisuales ha hecho que se describa a este tiempo como "civilización de las imágenes". Y no cabe duda de que el audiovisual se ha transformado también en un importante negocio a nivel mundial y generador de puestos de trabajo de alta calificación.

Las industrias creativas son hoy uno de los sectores más dinámicos de la economía mundial y brindan amplias posibilidades de desarrollo cultural, social y económico. Se estima que en la actualidad la industria audiovisual moviliza en el mundo recursos anuales en torno a los 356 mil millones de dólares. Sus principales exponentes son la industria cinematográfica, la de

series de televisión y la publicidad. Y tampoco pueden ignorarse la industria de los videojuegos y todas las nuevas plataformas de la web.

En los últimos quince años se ha verificado un explosivo aumento de la oferta y el consumo audiovisual en los países iberoamericanos. Se han triplicado los hogares con televisión y el consumo de horas de televisión per cápita; se han multiplicado los canales de televisión abierta, por cable, microondas y satelital; crecen los socios de los clubes de alquiler de DVD y videos; las videocaseteras y los reproductores de DVD´s en los hogares se incrementan exponencialmente y aumentan de manera progresiva los espectadores de las salas de cine.

El aumento absoluto del consumo de bienes y servicios relacionados con la entretención y el uso del tiempo libre se ha traducido en un aumento del consumo audiovisual per cápita.

Sin embargo, las industrias culturales constituyen una realidad híbrida: con un componente económico-empresarial y con otro componente cultural-artístico, contienen dos lógicas que nos siempre coinciden y que, incluso, llegan a ser contradictorias.

Considerando que Chile destaca por su estabilidad económica, política y social y por su moderna infraestructura, apertura a los mercados y fuerza laboral capacitada, el Ministro Luciano Cruz Coke está convencido de que con un compromiso público-privado y las medidas adecuadas, nuestro país puede convertirse en un punto de referencia reconocido en la industria de servicios audiovisuales. Sin embargo, existen barreras que es necesario remover para que Chile se posicione en un rol de proveedor mundial de servicios en esta materia.

En el año 2008 Investment-Corfo e Innova-Corfo encargaron al Centro de Estudios Universitarios (CEU) de Uniacc una investigación destinada a explorar las potencialidades de offshoring en la industria audiovisual chilena. Este concluyó que hay dos razones fundamentales por las cuales los países externalizan la producción audiovisual: la búsqueda de locaciones en lugares especiales, que no pueden ser fácilmente recreados a pesar del avance de las nuevas tecnologías digitales, y el aprovechamiento de las ventajas económicas que proporciona la producción fuera de las propias fronteras, ya sea a través de subsidios, reducciones tributarias y mano de obra calificada a menor costo.

Entre los antecedentes que contiene el estudio de la UNIACC se observa que solo un 35% de la externalización de servicios por parte de estas producciones se relaciona con el atractivo de las locaciones y un 65% con razones económicas.

Hoy, el principal demandante de servicios de offshoring audiovisual es Estados Unidos. Su cine creció a una tasa promedio del 6% durante el período 2000-2005 y este crecimiento ha estado marcado por una mayor presencia de servicios contratados fuera de sus fronteras. La tendencia de la industria audiovisual estadounidense es buscar nuevas localizaciones que le permitan

realizar sus producciones cinematográficas aprovechando las ventajas de costos, que proveen otros países.

Todo indicaría que Chile tiene grandes posibilidades en este campo. Sin embargo, en la industria de la creatividad no son suficientes los bajos costos y los bellos paisajes. Conspiran en contra de nuestras aspiraciones varios factores como la falta de talentos reconocidos a nivel mundial en el ámbito cinematográfico (principalmente directores, productores y actores) o la carencia de técnicos y profesionales que hayan participado en producciones audiovisuales de envergadura a nivel internacional.

También la falta de incentivos económicos para la realización de producciones audiovisuales extranjeras, lo cual sitúa al país en una desventaja al momento de competir por la localización de este tipo de producciones.

“Filmar en Chile es más difícil que en cualquier otra parte del mundo” fue la frase que repitieron la mayoría de los entrevistados durante la primera etapa del estudio de Uniacc. ¿La razón? Las dificultades y falta de reglas claras que existen en nuestro país para acceder a lugares públicos. Las decisiones se toman en diversas instancias como municipalidades y otros organismos intermedios y autónomos, con lo cual se produce una disparidad de criterios.

Entre nuestras debilidades está la inexistencia de una política pública concertada con el sector privado y una institucionalidad ágil. Si bien con la Ley del Cine<sup>2</sup> se creó una instancia que trabaja en pro de la creación de políticas de desarrollo del sector audiovisual (Consejo del Arte y la Industria Audiovisual) no se cuenta con un organismo de carácter ejecutivo que implemente con eficiencia estrategias coordinadas y eficaces.

Se aprecia también la necesidad urgente de una institución que se encargue de canalizar los requerimientos de las productoras, tanto para el uso de locaciones como para la coordinación de todos los organismos públicos y privados responsables de su resguardo y administración.

El idioma inglés es también una limitación ya que es fundamental que nuestros equipos técnicos sean bilingües y capaces de responder a las instrucciones de directores extranjeros en la producción de realizaciones audiovisuales. Otro ítem es la falta de estudios de filmación profesionales. A fines del 2007 visitó Chile un alto ejecutivo del área de producción de Fox que buscaba estudios y locaciones para sus proyectos cinematográficos. Y, si bien encontró locaciones

2 El 10 de noviembre del 2004 fue publicada la Ley 19.981 de fomento audiovisual, también conocida como “Ley del Cine”, mediante la cual el Estado apoya, promueve y fomenta la creación y producción audiovisual. Dos son los principales puntos de esta ley. El primero, es la creación de un Consejo del Arte y la Industria Audiovisual, ente colegiado de representación corporativa que funciona como parte del CNCA. El segundo punto es la creación del Fondo de Cultura Audiovisual, destinado a otorgar ayuda financiera para la concreción de proyectos audiovisuales y de actividades de difusión.

interesantes, no concretó ningún proyecto debido a la carencia de estudios para filmar.

Entre nuestras carencias se cuenta también la precariedad de nuestras relaciones con empresas productoras extranjeras que demandan servicios audiovisuales.

Actualmente, para la mayoría de las empresas del sector audiovisual, las exportaciones representan menos del 10% de sus ventas. Esta situación podría atribuirse a la falta de contactos comerciales, de información de cómo establecerlos, de garantías comerciales para exportar y de financiamiento. Por otra parte, a las dificultades que enfrenta Chile se suma una fuerte competencia con países anglosajones y latinoamericanos como Costa Rica, Puerto Rico, Uruguay, Argentina y Colombia.

Con el propósito de consolidar los propósitos del gobierno, este anunció la conformación de un Consejo Estratégico público-privado cuya misión será fortalecer las condiciones para el desarrollo y expansión de este sector, seleccionado como uno de los *cluster* con mayor potencial de crecimiento en los próximos años.

En este aspecto ha sido importante Cinema-Chile, entidad que cumplió ya tres años de vida dedicándose a la promoción internacional del cine chileno en el exterior y, últimamente, a la difusión internacional del audiovisual, incluyendo animaciones y televisión. Esta instancia cuenta con el apoyo de Pro Chile.

En nuestro país los tres sectores considerados por el estudio de la Uniacc (publicidad, televisión y cine) presentan distintos grados de desarrollo. El con mayor desarrollo relativo es el de la publicidad que opera con estándares internacionales y está participando en el mercado mundial a través de algunas empresas nacionales y un par de compañías extranjeras que han utilizado a Chile como plataforma para la prestación de servicios offshoring.

Según los antecedentes recogidos en la primera etapa de la investigación de Uniacc, este sector exhibe un nivel de desarrollo focalizado en ciertas empresas chilenas tales como: Cinemágica, con Colgate para toda América Latina, Moonlighting Chile, con Peugeot y utilización de locaciones chilenas para la filmación de comerciales de empresas como Audi, BMW, Citroen y Volkswagen, entre otras.

Durante la década pasada Chile desarrolló la más avanzada plataforma de postproducción (edición de imagen y sonido) de la Región. Se ha postproducido cerca del 60% del cine publicitario de Latinoamérica y actualmente se edita alrededor del 25% de los filmes sudamericanos, en particular de Brasil, Argentina, Perú y Colombia. Sus directores son muy valorados por las agencias publicitarias de la región, lo que nos permite ser el país que más exporta cine publicitario en Iberoamérica (Fuente: Pro-Chile 2006).

El sector de televisión también presenta un desarrollo de cierto nivel, principalmente enfocado al mercado nacional y a algún nivel de exportación de productos como telenovelas, programas en vivo y formatos específicos

hacia otros países. La oferta exportadora de programas documentales de televisión para señales internacionales factura en la actualidad más de US\$5 millones anuales. Además, durante los últimos años, se han establecido algunas alianzas entre empresas internacionales y productoras locales para la adaptación de series de televisión a la realidad de América Latina.

Mientras el público del cine crece sistemáticamente en el mundo, salvo períodos puntuales, la cuota de audiencia del cine chileno se sostiene en un 4% y con una clara tendencia a disminuir. A pesar de que, según el Informe del INE, la actividad que en Chile congrega más asistentes es el cine, este sector es en nuestro país el más rezagado y riesgoso porque sigue concentrado en producciones locales, dirigidas principalmente al mercado nacional, con bajas utilidades y escasa distribución internacional. Al depender exclusivamente de la taquilla, el resultado de ésta puede convertir a la película en un éxito o un fracaso financiero.

En el caso de las producciones independientes, no ligadas a grandes consorcios, los productores o el propio director asumen el riesgo apoyados en una proporción de financiamiento estatal cuando ha ganado subsidios de fondos como CAIA y Corfo.

Hoy en Chile, las grandes empresas distribuidoras siguen controlando más del 80% del mercado y los complejos multisalas tradicionales se han expandido territorialmente, hegemонizando completamente la exhibición cinematográfica local.

En su libro, "Cine, neoliberalismo y cultura", el investigador Roberto Trejo afirma: Desde el punto de vista de la dimensión artístico cultural, lo que hemos denominado "cine chileno" no pasa de ser un territorio diverso y plural, sin tradición y referencias propias socialmente compartidas, donde salvo la nacionalidad de los realizadores cuesta encontrar elementos comunes. Es decir, en estricto rigor no existe un cine chileno sino chilenos que producen o realizan películas".

El Consejo del Arte y la Industria Audiovisual (2004) estableció que la producción chilena es diversa en forma y contenido. Y, según Trejo, ello estaría asociado a la coexistencia de cinco generaciones de directores, ligados a diversas referencias culturales, históricas, ideológicas y productivas.

La primera estaría conformada por aquellos realizadores formados en los años sesenta, como Miguel Littin y Raúl Ruiz. Una segunda sería la generación formada en los años 70 como Silvio Caiozzi y Pablo Perelman. La tercera sería aquella generación que emerge en Chile durante la dictadura militar, como Gonzalo Justiniano, Ricardo Larraín o Juan Carlos Bustamante, o que surge en el exilio, como Sergio Castilla, Luis Vera, Orlando Lubbert, Mariano Andrade y Sebastián Alarcón. La cuarta sería aquella que se da a conocer en los 90, proveniente del video, el cortometraje y la publicidad (Cristián Galaz, Edgardo Viereck, Martín Rodríguez, Alex Bowen, Andrés Wood, Rodrigo Sepúlveda, Marcelo Ferrari, Boris Quercia, entre otros). Y la última sería la que surge durante esta década y asociada principalmente a los egresados de las

escuelas audiovisuales creadas en los años noventa (Jorge Olguín, Nicolás Acuña, Andrés Waissbluth, Matías Bize o Alicia Sherson).

En la presente década el cine nacional mantiene una "cuota de pantalla" o participación de mercado del orden del 5,9%, mientras que el de origen extranjero ha logrado una del 94,1%. Las películas nacionales obtienen apenas lo necesario para cubrir los costos mínimos estimados entre 500.000 y 800.000 dólares por película.

A fines del año 2008 comenzó a emerger el debate, antes solapado, sobre el estancamiento de los públicos del cine de origen nacional y la disminución creciente del promedio de público de las películas chilenas estrenadas comercialmente. El diario *El Mercurio* (9/3/2009) comenta que "el cine chileno perdió 60 millones de espectadores en 40 años" sugiriendo que esto es producto de la baja calidad de la producción nacional de los últimos años.

Con los datos entregados por los propios exhibidores, es posible concluir que sólo tres filmes chilenos superaron los cien mil espectadores, mientras 19 no alcanzaron esa cifra simbólica. Más aún, doce de las películas estrenadas no alcanzaron ni siquiera el mínimo de diez mil espectadores para estar en cartelera por más de una semana. Es decir, fueron lo que el mercado denomina "fracasos de taquilla".

"Hasta el momento la visión dominante en Chile sobre el consumo cinematográfico oscila desde el conformismo autocomplaciente de funcionarios y empresarios del sector, hasta la crítica autoflagelante de quienes se sienten marginados y/o incomprendidos por un público embrutecido por la televisión", sostiene Trejo.

Complementaria con estas visiones está, a su juicio, la apelación elitista a construir públicos/audiencias capaces de consumir productos cinematográficos "de calidad" que serían el rasgo propio de las realizaciones de cineastas chilenos.

Las producciones nacionales son de bajo presupuesto y, al estar dirigidas principalmente al mercado local que tiene un tamaño reducido, sólo en casos excepcionales recuperan los costos de producción y obtienen utilidades. Además, quienes trabajan en este sector, se ven obligados a buscar otras formas de ganarse la vida, por lo que terminan haciendo una producción cada varios años. Así, gran parte de los largometrajes que se estrenan son en su mayoría operas primas (primera película de un director).

En este contexto se ha planteado la creación de la Agencia de Fomento al Cine y de una Comisión Fílmica. La primera pensada para concentrar los fondos y mecanismos de fomento del cine, desde la formación de las personas y desarrollo de los proyectos hasta la distribución nacional e internacional e las obras. El rol de la segunda, destacada por el Ministro de Cultura en su Cuenta Pública, es actuar como puerta única de la información y servicios para la demanda internacional. Persigue ser también la interlocutora legitimada frente a las instituciones nacionales que tienen injerencia en la realización de producciones audiovisuales (ministerios, municipalidades, fuerzas armadas,

Conaf, aseguradores, sindicatos, asociaciones gremiales, servicio de impuestos internos, aduanas, entre otros). Y crear la infraestructura necesaria para facilitar las actividades en este campo.

También es indispensable promover y apoyar la participación sistemática del país en las ferias internacionales de la industria audiovisual, con el propósito de atraer empresas extranjeras para que se instalen en Chile. Pasos importantes han sido los triunfos obtenidos este año en el Festival de Sundance por las películas "Joven y alocada" y "Violeta se fue a los cielos", la participación en el de Berlín y, en marzo pasado en Guadalajara donde la delegación chilena ganó varios premios y se anunciaron importantes proyectos en el área.

El programa de Fomento al Cine y la Industria Audiovisual de Corfo forma parte del esfuerzo estratégico por apoyar el desarrollo de nuevos negocios para la industria audiovisual chilena, en conjunto con el CNCA, ProChile, la Dirac y el Consejo Nacional de Televisión. A través de este programa se promueve la ejecución de proyectos de empresas productoras y/o distribuidoras destinados a la explotación cinematográfica y televisiva con volúmenes y calidad adecuados a los requerimientos del mercado audiovisual nacional e internacional.

De todos modos, sería injusto desconocer que Chile está viviendo un resurgimiento de su actividad audiovisual. Tras décadas marcadas por bajos niveles de producción, cierre de salas, disminución de espectadores, éxodo y exilio de cineastas al extranjero, hoy se asiste a un incremento sustantivo de los estrenos, de las producciones y de los negocios vinculados a la exhibición cinematográfica.

En el período 1990-2006 se produjo casi la misma cantidad de películas que en los ochenta años anteriores. Y el cine chileno también mejoró en el 2011: con 23 estrenos concitó a más de 900 mil espectadores. Según el informe de la Cámara de Exhibidores de Multisalas de Chile (Caem), la asistencia al cine aumentó en un 156,3% respecto del 2010. Sin embargo, de los 23 estrenos nacionales que llegaron a las salas locales, sólo unos pocos convocaron a la mayoría de los asistentes. Es el caso de "Violeta se fue a los cielos", de Andrés Wood, que capturó a 400 mil espectadores.

Han incidido en este proceso múltiples factores: el crecimiento económico del país; el aumento del gasto familiar y del consumo de bienes y servicios asociados a la entretención y el tiempo libre; las políticas públicas implementadas por los gobiernos de la Concertación hacia las artes y la cultura; la apertura de la televisión a la producción nacional de ficciones; la profesionalización de las productoras independientes; la irrupción de varias promociones de profesionales y técnicos en comunicación audiovisual de la educación superior en los años noventa y la presente década y, por último, las transformaciones internacionales de nuestra industria cinematográfica.

## El libro, una excepción

Los índices de lectoría siguen cayendo -el 60 % de los chilenos no lee- y tampoco avanzan los índices de comprensión de lo que leemos los chilenos. Y esta realidad penó en la sala donde el Ministro de Cultura anunciaba como un logro significativo de la administración Piñerista el Plan Nacional de Fomento a la Lectura, "Lee Chile Lee". Poco o más bien sólo actividades puntuales se conocen en torno al Plan.

Este es un problema no menor si se atiende a los estudios que consignan que los chilenos no somos buenos lectores. Paradojalmente, una investigación reciente realizada por Cerlac-Unesco para medir los hábitos de lectura en seis países de América Latina, estableció que, después de los argentinos (70%), los chilenos somos los que más libros leemos en la Región: un 51% de los consultados aseguró leer un promedio de 5,4 libros al año.

Sin embargo, a diferencia de los argentinos, no leemos por gusto, sino por obligación. Según el estudio de la Universidad de Chile y el Consejo de Cultura que utilizó la Unesco para elaborar este informe, mientras en Argentina y Brasil un 70% y un 47% de las personas lee por placer, en Chile el 35% lee por razones académicas, un 26% para informarse y un 12% para perfeccionarse laboralmente. En último lugar está se ubica el porcentaje de los que leen por placer: el 7%.

El año pasado el nuevo Presidente de la Cámara del Libro, Arturo Infante anunció una Feria del Libro con "continuidad y cambio". Y, una vez más, su inauguración fue escenario de manifestaciones no programadas. Mientras hablaba Cruz Cocke irrumpió una veintena de estudiantes levantando pancartas contra el lucro y por la gratuidad de la educación.

En esta oportunidad fue Bolivia el invitado de honor y su bandera flameando en el recinto del Centro Cultural Estación Mapocho, confirmó una vez más que lo que no puede la política lo consigue la cultura.

En estos días Nubia Macías, directora de la Feria Internacional del Libro de Guadalajara desde el año 2003, vino a Chile para conocer los avances de la propuesta que llevará nuestro país como invitado de honor 2012. Con 659 mil visitantes el año pasado, esta es la muestra editorial más grande de habla hispana y la única en su tipo. No la organizan las editoriales ni los libreros, ni los agentes literarios, sino la universidad de esta ciudad y los chilenos saben que se trata de un escenario privilegiado para darse a conocer, posicionarse, hacer contactos, garantizar promociones de corto, mediano y largo plazo.

Para Macías el desafío para nuestra industria del libro es revertir la falta de circulación de muchos escritores chilenos de gran calidad que no han salido porque sus editores no han hecho coediciones con sellos de otros países. "Vender a un distribuidor o a un librero son los canales de venta tradicionales,

pero hay otros de mayor alcance, como los intercambios de derechos y la creación de fondos de apoyo a las traducciones”.

A comienzos de año, convocadas por *El Mercurio*, un grupo de personas vinculadas al mundo cultural fue invitada a proponer una tarea al CNCA. La mayoría coincidió en solicitar que este organismo creado durante la administración de Ricardo Lagos, fuese más allá de lo que ha hecho y de lo que hace para transformarse en el verdadero rector del desarrollo cultural chileno.

Las propuestas versaron desde abstenerse, oponerse o avanzar hacia un ministerio hasta poner, finalmente, en marcha una política nacional del libro y la lectura. La mayoría solicitó que el Consejo interviniese en la educación de niños y jóvenes, que fomentase las expresiones artísticas en los estudiantes desde pequeños y que hiciese efectiva una presencia real de la cultura y específicamente de la música en todos los colegios y en los medios de comunicación.

Abogaron por que se aumente la presencia de la música chilena -hoy alcanza sólo al 10% en las radios- y aumentar las oportunidades del cine nacional en las salas.

Cuestionaron que la política cultural se realice casi exclusivamente a través de los fondos concursables, que consideraban indispensables, pero que no sienten que sean la solución para todo. Pidieron mejorar el acceso a estos instrumentos de financiamiento cultural, modernizando el sistema y haciendo más eficientes los procesos de postulación.

Plantearon la necesidad de una legislación que corrija las distorsiones del mercado, la incorporación del tema cultural al debate sobre la reforma tributaria. Instaron al fortalecimiento de la política de descentralización cultural y a la promoción de una política de rescate y puesta en valor del patrimonio articulando mejor las políticas públicas y la acción del Estado con las iniciativas y las organizaciones de la sociedad civil.

Finalizado el segundo año de la administración Piñera, las tendencias que se insinuaron en sus inicios han adquirido una presencia más visible y estable. La aprobación presidencial llegó a pobres niveles de aceptación y altos grados de desaprobación, y la inicial homogeneidad ideológica y política de la Alianza se pulverizó, reapareciendo las viejas fisuras entre liberales y conservadores.

La dinámica política en este segundo año generó crecientes tensiones al interior y entre sus fuerzas de apoyo, lo que se tradujo en mayores niveles de ineficiencia en la resolución de problemas nacionales y sectoriales, tanto de agenda como emergentes.

Las movilizaciones sociales pusieron en jaque al Ejecutivo, el que finalmente mostró su cara más autoritaria al reprimir a los manifestantes con un uso excesivo de fuerza, para luego acceder a algunas de sus peticiones.

Los problemas acumulados en estos dos últimos años no han sido enfrentados constructivamente por los partidos de oposición, lo que ha dejado como actores centrales a las organizaciones y movimientos sociales.

En este período no solo ha quedado en evidencia la debilidad de todos los actores políticos, también se ha manifestado la urgente necesidad de establecer nuevas instituciones democráticas.