

Bachelet II

**El difícil camino hacia un Estado
democrático social de derechos**

Bachelet II

El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos

Gonzalo Delamaza

Pamela Díaz-Romero

Jaime Ensignia

Óscar Espinoza

Claudio Fuentes

Elisabet Gerber

Luis Eduardo González

Jacqueline Gysling

Flavia Liberona

Luis Navarro

Eugenio Rivera

Alfredo Rodríguez

Paula Rodríguez

Marcia Scantlebury

Rafael Urriola

Andras Uthoff

Augusto Varas

Fundación
 **SUR**
EQUITAS EDICIONES

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Barómetro / Vol. 13
© Barómetro de Política y Equidad
barometro.sitiosur.cl
ISBN: 978-956-208-105-4

Gestión editorial: Ediciones SUR
www.sitiosur.cl

Diseño y diagramación: Andoni Martija M.
Impresión: Grafikakolor
www.publiprom.cl

Impreso en Chile • Printed in Chile
Santiago, octubre 2017

Índice

- 7 Presentación
Pamela Díaz-Romero, Alfredo Rodríguez y Augusto Varas
- Política 11 La silla de tres patas. La Nueva Mayoría y la base social progresista políticamente representable
Augusto Varas
- 29 Emparejando la cancha política. Las reformas de Bachelet
Claudio Fuentes
- 47 La participación ciudadana continúa siendo un enunciado político de baja intensidad
Gonzalo Delamaza
- Economía 65 Economía política y política económica del gobierno de Bachelet
Eugenio Rivera Urrutia
- Empleo y protección social 87 Relaciones laborales en el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018): balance de una "reforma" frustrada
Jaime Ensignia
- 99 Las isapres frente a Fonasa: historia de un mercado segmentado e inequitativo
Rafael Urriola
- 121 La tarea pendiente sobre la reforma previsional en Chile
Andras Uthoff

- Educación Superior 139 Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos
Luis Navarro & Jacqueline Gysling
- 167 Educación Superior bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet: una mirada evaluativa
Luis Eduardo González & Óscar Espinoza
- Género 185 En la recta final: Bachelet, la agenda de género y su sostenibilidad
Pamela Díaz-Romero
- Medios de comunicación 207 Medios y comunicación: la omisión del progresismo
Elisabet Gerber
- Ciudad 225 El urbanismo: en la medida de lo posible
Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez
- Medioambiente 239 Situación del agua en Chile:
¿Qué hacemos ahora?
Flavia Liberona
- Derechos Humanos 261 Logros poco estridentes
Marcia Scantlebury

Presentación

El segundo gobierno de Michelle Bachelet se propuso asentar las bases de un *Estado democrático social de derechos* y será reconocido por haber constituido la Administración que introdujo las mayores y más profundas reformas en nuestro sistema político, económico y social.

Los temas que se incluyen en esta selectiva evaluación de su gestión dan cuenta de aquellos cambios que más han impactado la estructura del poder en el país. Al mismo tiempo, permiten apreciar que los impactos de tales reformas han estado proporcionalmente relacionados con la presencia o ausencia de una acción colectiva en apoyo a ellas. En algunas ocasiones esta movilización fue estimulada por el empuje del Ejecutivo, que pudo incorporar a amplios segmentos sociales tras sus objetivos. En otras oportunidades, las iniciativas de ley del Ejecutivo han sido el producto de acciones autónomas de grupos significativamente involucrados en determinadas temáticas.

Solo para mencionar algunos ejemplos del primer tipo, se puede señalar la amplia movilización en la etapa ciudadana del proceso constituyente o el involucramiento y visibilidad de las organizaciones de mujeres durante la discusión de la ley de interrupción del embarazo en tres causales. En el segundo caso tenemos las movilizaciones ciudadanas que cuestionaron el sistema de AFP, las demandas por derogar el uso privado del agua, las movilizaciones pro derechos indígenas, la reforma de la educación superior o la constante acción de las organizaciones de derechos humanos para mantener viva la política de verdad y justicia.

En todos estos casos el Gobierno se vio masiva y públicamente apoyado en sus propuestas, lo que generó nuevos recursos de poder y llevó a cuestionar de hecho el tratamiento que la prensa había dado a esas temáticas.

Por el contrario, en aquellas iniciativas en que no se activaron los respectivos apoyos sociales, generando cambios en la opinión pública, se redujo su alcance transformador. Tales fueron los casos de la reforma laboral o la desmunicipalización de la educación escolar, que fue recortada severamente por el Senado.

Esta asimétrica e informal relación entre sociedad civil y Ejecutivo deja al debe, una vez más, el rol articulador entre ciudadanía e instituciones políticas que los partidos deben ejercer en la vida nacional. De igual forma, queda pendiente una serie de medidas de cambio que permitirían efectivamente construir un genuino *Estado democrático social de derechos*, modificando el asimétrico paisaje del poder.

En los capítulos que siguen se consignan tanto los avances logrados en esta dirección como las tareas políticas pendientes en diversos niveles; por ejemplo, asegurar un acceso equitativo a los medios de comunicación a través de franjas radiales públicas y gratuitas, establecer escaños reservados para pueblos indígenas en el Congreso, transporte gratuito el día de elecciones, voto obligatorio y programático. En el plano social, es preciso encontrar las fórmulas adecuadas para satisfacer la demanda participativa de la ciudadanía a través de mecanismos de democracia directa; enfrentar los intereses de las industrias que han lucrado en torno al sistema previsional; reformar las isapres, en contra de las cuales uno de cada cinco cotizantes ha entrado en litigio por cambios arbitrarios en los costos de los planes; completar una profunda reforma laboral; o terminar con el pacto de silencio castrense sobre violaciones a los derechos humanos. En el campo económico, se sigue a la espera de una política de desarrollo industrial con un activo rol del Estado. Y siguen aplazadas aquellas reformas a la planificación urbana en cuya formulación se materialice y se haga viable el respeto a los derechos y dignidad de los habitantes, por mencionar algunas medidas. Estas tareas inacabadas, junto a otras nuevas, se constituyen en parte fundamental de una progresista agenda de cambios.

Con este decimotercer volumen de nuestro *Barómetro de Política y Equidad* esperamos continuar contribuyendo a potenciar el espacio deliberativo basado en un intercambio de ideas informado, apoyado en sólidos y sustantivos análisis.

Pamela Díaz-Romero
Alfredo Rodríguez
Augusto Varas

Editores

Política

La silla de tres patas

La Nueva Mayoría y la base social progresista políticamente representable

Augusto Varas¹

Recién iniciado el segundo gobierno de Michelle Bachelet, todo parecía indicar que comenzaba una nueva etapa en el inacabado proceso de profundización democrática. Ernesto Ottone (2014) afirmaba que el ciclo político iniciado con el gobierno de Patricio Aylwin había terminado y que se inauguraba un “nuevo ciclo de reformas que tiene en su centro caminar hacia una sociedad más igualitaria” (p. 173). Ya en pleno gobierno, Manuel Antonio Garretón (2016) señalaba que su programa “era de carácter democráticamente refundacional” (p. 14).

Materializando la aspiración ciudadana por mayor igualdad expresada en múltiples manifestaciones públicas multitudinarias, pluriclasistas e intergeneracionales (p.e. “pingüinos”; educación superior; No+AFP),² la presidenta Bachelet promovió importantes reformas: eliminación del sistema electoral binominal; inicio de debates para una nueva Constitución; una importante refor-

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

Agradezco el apoyo proporcionado por Pablo Valenzuela Gutiérrez en la obtención de información y procesamiento de los datos. La base de datos y los resultados que fundamentan empíricamente nuestras afirmaciones están disponibles y puede ser consultada directamente en el Anexo 1 de este capítulo en la versión digital de este volumen, en: <http://barometro.sitiosur.cl/>

2 Un análisis de las últimas movilizaciones en Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES), (2017).

ma tributaria para financiar políticas sociales redistributivas; modificó parcialmente el sistema de pensiones, ampliando el pilar solidario; envió al Congreso un sólido paquete pro transparencia; logró aprobar una nueva ley de partidos políticos y ley de cuotas para mujeres; puso fin al lucro, selección y copago en la educación básica y media; estableció la gratuidad en la educación superior para los sectores de menores ingresos; y aprobó la despenalización del aborto en tres causales.

A medida que se impulsaban estas reformas, paradójicamente la desafección ciudadana aumentaba, expresada en una sostenida caída (entre junio de 2014 y mayo de 2017) en el apoyo a la Presidenta (del 50% al 18%), a la coalición (del 30% al 8%) y al Gobierno (nota promedio abril-mayo, 3,9) (Centro de Estudios Públicos [CEP], 2017: Encuesta 79), así como en un aumento dramático de la abstención electoral en las elecciones municipales de 2016, que llegó a un inédito 65%.

1 Algunas explicaciones

La pérdida del liderazgo presidencial —producto del caso Caval y la deficiente conducción política de las reformas—, complicaron la gestión gubernamental y dejaron a la Nueva Mayoría en una difícil situación frente a las elecciones presidenciales y parlamentarias de fines año. Con todo, es necesario observar más de cerca los factores estructurales, que posibilitan una descripción más completa de la etapa política que vive el país.

En análisis previos (Varas, 2016b), proponíamos tres conjuntos de factores que explicarían estos problemas: los dos primeros afectaban a la democracia representativa en general,³ el tercero propio de la Nueva Mayoría.

En primer lugar, se han comenzado a dar en el país algunos de los nuevos desafíos a la democracia representativa: democracia delegativa, sin rendición de cuentas al electorado y entre instituciones del Estado (p.e. Contraloría vs. FF.AA.); erosión del rol tradicional del representante frente a formas de representación no institucionales; aumento de las demandas de participación, deliberación, democracia directa y transparencia; y una disminución de la legitimidad del Estado como actor central en el proceso de desarrollo.

En segundo lugar, a nivel nacional señalamos que la pérdida de eficacia del alineamiento político democracia vs. dictadura; la falta de conexión efectiva entre el Estado y la sociedad civil (Varas, 2016a); los cambios institucionales como el fin del binominal; el proyecto de elección de gobernadores regionales;

3 Sobre la crisis de representación en general en Chile, véase el número especial sobre este tema en: *Varios autores (2016), "Political representation in contemporary Chile", Journal of Politics in Latin America, 8(3).*

la nueva ley de partidos; la ley de cuotas; las nuevas normas pro transparencia; la reforma tributaria; la reforma laboral; y el inicio del proceso para nueva Constitución, aumentaron las incertidumbres políticas, y han llevado a enfrentar la próxima competencia electoral sin un marco de referencia conocido.

Estas incertidumbres incrementaron la indisciplina de los partidos de la coalición de gobierno, de parlamentarios de la misma y miembros del propio gabinete; aumentaron su faccionalización y estimularon las movilizaciones ciudadanas.

No obstante este conjunto de cambios institucionales y reposicionamiento de los actores políticos, es preciso ir más allá y analizar el profundo cambio que han sufrido las distintas partes del sistema —formal e informal— de representación política de la Nueva Mayoría. Esta modificación del campo de acción que facilita o constriñe la acción de sus actores sociales y políticos (Hayward, 2000, p. 30), ha incidido *pari passu* en profundas transformaciones en la gestión bacheletista. En este contexto, la Nueva Mayoría no logró generar nuevos liderazgos capaces de ordenar la coalición y proyectarla electoral y programáticamente, dejando huérfana a una base social potencialmente representable con claras orientaciones progresistas.

2 La crisis del sistema de representación política de la Nueva Mayoría

A la crisis general de representación nacional antes mencionada, se le ha agregado una específica de la Nueva Mayoría. Esta se caracteriza por la desconexión entre las tres partes constitutivas de su sistema de representación, a saber: las características socioeconómicas y políticas de su base potencialmente representable; la coalición que la representaría; y el liderazgo que la conduciría en esta última etapa del gobierno hacia una nueva administración del mismo signo.

En síntesis, esta tríada está hoy conformada por una base ciudadana de centro y centro-izquierda pro reformas (progresismo) que no encontró representación adecuada de sus intereses en la coalición de gobierno y que terminó huérfana de conducción o liderazgo político.

2.1 Características de la base potencialmente representable por la Nueva Mayoría

El primer vértice de este triángulo está constituido por las características socioeconómicas y políticas de la base potencialmente representable por la Nueva Mayoría, la que es más amplia y no se identifica necesariamente con el electorado duro que la apoya, y no encuentra un liderazgo que la exprese.

Características socioeconómicas

Las características socioeconómicas de la ciudadanía potencialmente representable por el progresismo (que definiremos más adelante), expresado en la Nueva Mayoría, muestran un agregado social que, a pesar de la reducción del Gini de 52,1 en 1990 al 47,6 en 2015, se siente disconforme, producto de una desigualdad multidimensional que no ha disminuido.⁴ Al respecto, el último informe del PNUD (2017) señala:

los avances obtenidos en los últimos quince años son insuficientes para reducir las grandes brechas de ingresos que hay entre los estratos sociales. De hecho, la percepción generalizada en la población es que las distancias sociales se han acrecentado en los últimos años. (p. 98)

Esta contradicción entre la reducción del Gini y el aumento de las distancias sociales muestra que no es solo la desigualdad *per se* la que estaría detrás del descontento ciudadano. La comparación y contraste con las condiciones de vida de los sectores afluentes minoritarios y la vivencia de discriminación asociada estarían fuertemente a la base de tal disconformidad.

Recientemente, Dubet (2017) ha señalado que:

la demanda de igualdad y equidad forma parte de una concepción de la justicia que está inscrita en el núcleo mismo de las sociedades democráticas [por lo que] la discriminación resulta más intolerable cuanto más igual se siente la persona. [La discriminación] no solo afecta la igualdad; también cuestiona las identidades personales al subrayar incesantemente la brecha que existe entre la manera en que los individuos se ven a ellos mismos y la manera en que los ven los demás. (Versión Kindle, pos. 920)

Hemos trabajado una aproximación empírica al tema a partir de la hipótesis de la *inconsistencia de estatus*, de amplia validación académica internacional. Ella muestra que la discrepancia entre la percepción de sí mismo con atributos superiores, e injustamente en desventaja respecto de otros con recompensas mayores, produce una *deprivación relativa* que llevaría a conductas políticas pro cambio del orden establecido (Varas & Contreras, 2015, p. 36). Desde la psicología social, esta reacción ya fue diagnosticada por Freud (1976 [1927]): “Cabe esperar que estas clases relegadas envidien a los privilegiados sus prerrogativas y lo hagan todo para librarse de su ‘plus’ de privación. Donde esto no es posible, se consolidará cierto grado perma-

4 Si bien el estudio de Claudio Sapelli (s/f) tiende a coincidir en el mejoramiento del Gini desde una perspectiva generacional, afirma que “cuando uno mira los datos por generación hay varias tendencias que entusiasman: la distribución del ingreso mejora; (...) y la pobreza mejora”, al mismo tiempo que reconoce que en el último tiempo “la movilidad social intergeneracional mejora y luego se estanca (pero uno esperaría que continuara mejorando)” (p. 7).

nente de descontento dentro de esa cultura, que puede llevar a peligrosas rebeliones” (p. 12).

En nuestro caso, hemos operacionalizado la discrepancia entre atributos y recompensas utilizando las diferencias existentes entre los niveles de educación e ingreso. La encuesta Casen, desde 2006 a 2015, muestra en el último lustro una baja de la correlación entre educación e ingresos.⁵ Esta variación estaría asociada a la ampliación masiva de la educación superior, con la consecuente depreciación de los títulos por el aumento de la oferta, el aumento cada vez más lento de los ingresos autónomos y la concentración de los mismos.⁶ A su vez, los límites socioeconómicos a la ampliación de la matrícula universitaria se venían anunciando ya en los noventa, cuando se observaba que “a pesar de la mayor participación de todos los grupos socioeconómicos en el sistema postsecundario, los estudiantes de ingresos medios y altos obtuvieron acceso a la educación superior de manera desproporcionada en comparación con los grupos de ingresos bajos, medio-bajos y medios durante el periodo 1987-1998” (Espinoza, 2008, p. 269). Posteriormente, “en el intervalo 2006-2011, la tasa interna de retorno de la educación superior proyectada y comparada en dichos años, no mejora la situación del individuo, mostrando una valor de -15,47%, existiendo una pérdida del poder adquisitivo (Améstica, Llinas-Audet & Sánchez, 2014, p. 30). Un año más tarde, otro estudio apuntaba en la misma dirección: “el aumento educativo que han experimentado las generaciones más jóvenes [no está] acortando el alto nivel de desigualdad económica” (Rodrigo, 2015, p. 17). De esta forma la promesa meritocrática de una mayor educación mejores ingresos, se ha visto debilitada.⁷

La situación descrita ha tenido efectos sociales, como la consolidación de un grupo importante de ciudadanos con una educación sobre el promedio nacional y un ingreso autónomo bajo el promedio, al que denominaremos *inconsistentes de estatus*. La información de la encuesta Casen da cuenta de que la importancia de este grupo en la población total ha fluctuado entre un 35,8% en 2006 y un 36,4% en 2015, alcanzando un 39,7% en 2013. Por su parte, aquellos que muestran bajos niveles de educación e ingresos —“consistentemente pobres”— han disminuido de un 38,4% en 2006 a un 35,2% en 2015, lo que el PNUD (2017) explica por “la puesta en marcha de las pensiones solidarias en 2008, que hizo crecer significativamente el volumen de recursos transferidos a los hogares vulnerables del país” (p. 37). Considerando que ambos grupos tienen “intereses objetivos” en la modificación de sus condiciones de vida, la

5 Correlación de Pearson 0,281 para Casen 2006; 0,351 para Casen 2013; y 0,310 para Casen 2015. Anexo 1.

6 “El 19,5% del ingreso lo capta el 0,1% más rico” (PNUD, 2017, p. 22). Entre 1990 y 1996, el crecimiento de los ingresos autónomos fue de 115%, entre 1996 y 2006 de 88%, y entre 2006 y 2015 de 33%. Cfr. Anexo 1.

7 A esta situación se le agrega la “riqueza negativa” (hogares endeudados sin activos), que el Banco Central estima en un 83% en el primer quintil; un 28% en los menores de 35 años; el 47% entre los no propietarios; y en un 17% en la población total (Martínez & Uribe, 2017).

demanda “potencial” por políticas públicas que aseguren mayor igualdad bordea los *dos tercios* de la población. Sin embargo, la representación de sus demandas no necesariamente ha sido canalizada vía Nueva Mayoría, ya que las “razones objetivas” no se transforman mecánicamente en apoyo político sino que a través de mediaciones canalizadas institucionalmente por los partidos, coaliciones y liderazgos que mejor las interpreten.

La desconexión entre base representable, coalición y liderazgo de la Nueva Mayoría ayuda a explicar cómo en las recientes primarias de Chile Vamos, Sebastián Piñera obtuviera una votación mayor a su promedio nacional en el 90,5% de las comunas más pobres del país (202 comunas de 223).

Características políticas

Una caracterización política de la base potencialmente representable por la Nueva Mayoría —coalición de centro-izquierda o “progresista”— debe partir por analizar su identificación política, establecer qué entendemos por progresismo y operacionalizarlo empíricamente, y mostrar la opción por el orden en la implementación de las reformas.

Identificación política

Las encuestas CEP muestran que la autoidentificación política varía de acuerdo con el tipo de opciones que se ofrecen. Así, en la encuesta CEP 78 (noviembre-diciembre de 2016), el 68% de los entrevistados se declaró entre independiente, no identificado con alguna de las opciones consideradas, o no contestaba/no sabía; no obstante, en la CEP 79 (abril-mayo 2017), un 60% se autoidentificó en el eje derecha-izquierda, siendo un 16% de izquierda y un 32% de centro.

Tomando esta última alternativa y analizando el autoposicionamiento del grupo *inconsistente de estatus* (bajo ingreso/alta educación), tenemos que en 2017 un 25,6% se posiciona en el sector de centro-izquierda, el 53% en el centro y el 21,4% en la derecha. Nuevamente tenemos que el 78,6% de este grupo se encuentra entre centro y centro-izquierda.

Idea de progresismo

La idea de progresismo está asociada tradicionalmente al cambio social. Welsh señala que la libertad, los derechos humanos, especialmente los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y el inequívoco compromiso con la democracia son elementos esenciales del progresismo. La ubicación tradicional de los partidos progresistas sería la centro-izquierda, evitando posiciones polarizadas. El progresismo estaría basado en una cadena de transmisión: la acumulación de saber práctico y teórico facilitaría la expansión de la economía

y la educación, generando mayor equidad y justicia. El rol del Estado sería fortalecer esta cadena de transmisión de modo que la expansión fuese continua (Welsh, 2013, pp. 1-3).

En Chile, el concepto de ‘progresismo’ ofrece más amplitud conceptual que el de ‘izquierda’ “para potenciar la capacidad política identificatoria, pero también para recrear un pensamiento que se haga cargo, a partir de la aspiración por la igualdad y el bienestar, de los dilemas de la redistribución, la representación y el reconocimiento que están en la base de lo que se entiende por una política justa” (Fortín, Varas & Mella, 2013, p.14).⁸

Operacionalización de progresismo

Siguiendo estas definiciones, se puede operacionalizar el concepto a partir de preguntas relacionadas con el rol del Estado en la provisión de servicios, bienes y garantía de derechos económicos y sociales como educación, salud y previsión —versus el simple acceso a estos servicios por obra del mercado—, así como otros relacionados con la cultura y el medioambiente.

El estudio de Naciones Unidas, *MYWorld 2015* (United Nations, 2015), muestra que en Chile la mayor demanda ciudadana se focaliza, en primer lugar, en el tema educación, seguido de la protección de bosques, ríos y océanos y, en tercer lugar, los cuidados de salud.

Estas preocupaciones se ven nuevamente expresadas en los resultados presentados por el PNUD (2017) cuando reconoce que:

se aprecia una fuerte valoración del papel que le corresponde al Estado. Se espera que este de algún modo reduzca las diferencias entre pobres y ricos, y garantice una mejor educación y salud. A la luz de las desigualdades que más molestan, el rol del Estado se asocia a una demanda por más seguridad para todos, especialmente en áreas en que la población nota las mayores desventajas (salud, pensiones) y en que se percibe que el futuro no está asegurado para las nuevas generaciones (educación). (p. 252)

Esta valoración del rol del Estado es consistente con la información proporcionada por diversos sondeos nacionales de opinión pública, durante un largo periodo, sobre las áreas en que el Estado debería promover cambios socioeconómicos.

- La Encuesta Mundial de Valores 1995-1998 (World Values Survey Wave 3) muestra que un 55,7% de los entrevistados consideraba que la “gente pobre es producto de una sociedad injusta”, y en su informe de 2005-2009 se encuentra que un 81,9% apoya la idea que el

⁸ Una elaboración anterior sobre el contenido que debería tener una política progresista, en Cortés Terzi (2005).

“Gobierno debe reducir la contaminación medio ambiental (World Values Survey Wave 5, 2005-2009). En 2010-2014 destacaba que las afirmaciones respecto de que el “Gobierno debe subsidiar a los pobres y poner impuestos a los ricos”,⁹ “debe ayudar a los desempleados”,¹⁰ y el ingreso equitativo eran “una característica esencial de la democracia”.¹¹

- La Encuesta Latinobarómetro de 2001 informaba que un 89,2% estimaba que el Estado debía estar a cargo de la educación,¹² y en 2009 que el Estado debía aumentar las empresas bajo su control (52,1%).¹³
- La encuesta anual de la Universidad Diego Portales en 2014 señalaba que el 78,8% de los entrevistados favorecían que el Estado debía reducir las diferencias de ingreso; tener una red de farmacias (84,5%) y una AFP (80,4%); que el transporte urbano debía ser estatal (69,1%), así como las universidades privadas debían pasar a manos del Estado (59,6%); que no deberían existir los colegios particulares, solamente públicos (48%); y que “los colegios particulares subvencionados debiesen pasar a ser parte del Estado” (56,6%) (Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP, 2014).
- El Estudio de Opinión Pública 77 de julio-agosto de 2016 del CEP informa los altos niveles de apoyo a las siguientes afirmaciones:¹⁴ el Gobierno debe crear nuevos puestos de trabajo (77,9%); debe apoyar Industrias con problemas 68% (67,5%); preocuparse que las empresas desarrollen nuevas tecnologías (66,7%); tener un rol en salud (83,2%); mejorar el estándar de vida (79,5); ayudar a los alumnos universitarios pobres (78,6%); controlar el daño medio ambiental (77,6%); promover igualdad de género (70,9%); reducir diferencias de ingreso, (67,8%); entregar vivienda a los que no pueden pagarla, (64,8%); asegurar una

9 Esta pregunta es una escala de 1 a 10, donde 1 es “no es una característica esencial de la democracia” y 10 es “es una característica esencial de la democracia”. La media de 2010-2014 fue 7,05 y la de 2005-2009 fue 6,48. En el 10 se ubicaba el 28,3% en la ola 6 (2010-2014) (World Values Survey wave 6, 2010-2014), <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>.

10 Ídem, escala de 1 a 10. Media de ola 6, 2010-2014, fue de 7,59; y de ola 5, 2005-2009, fue de 7,51. En la ola 2010-2014, en el 10 se ubicaba el 33,1% de los encuestados.

11 Ídem, escala de 1 a 10. Media en ola 6, 2010-2014 fue 7,03 (solo se aplicó esa ola); en el 10 se ubicaba 30,1% de los encuestados.

12 Latinobarómetro, Banco de Datos, Latinobarómetro 2001, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

13 Ídem.

14 El estudio del CEP entre 1990-2015 afirma que: “De acuerdo a la evidencia acumulada desde el año 2008 por las encuestas CEP, la mayoría de los chilenos tiende a privilegiar los premios al esfuerzo, en desmedro de la igualdad de ingresos y a situar la responsabilidad por el sustento económico de las personas en los individuos mismos, en vez del Estado” (González, 2017, p. 18). Sin embargo, el análisis de las encuestas CEP más recientes señalan orientaciones opuestas, tal como lo hemos consignado.

vida decente para los desempleados, (54,4%); proporcionar trabajo para el que lo necesita (53,6%); ayudar a las industrias para crecer (49,3); y proveer cuidado de salud a los enfermos (73,1%) y ancianos (60,5%). Y la encuesta CEP 78 (noviembre-diciembre 2016) mostraba altas preferencias por la alternativa según la cual todos deberían tener una pensión financiada principalmente con las cotizaciones de todos (51,3%) y que las personas con sueldos altos deberían pagar más impuestos que aquellos con sueldos bajos (61,9%).

- El estudio de Critería Research (2016) sobre opinión pública y política posmunicipal muestra orientaciones similares. Los entrevistados favorecieron las siguientes acciones que debería tomar un futuro presidente: subir los impuestos de las grandes empresas para financiar políticas sociales (58%); cambiar el sistema de capitalización individual por un sistema solidario, de reparto (62%); y fortalecimiento de la educación pública (escuelas y liceos) (57%).

Por su parte, los principales actores del mercado —el sector empresarial— no aparecen funcionales a este proceso de cambio, ya que su legitimidad y apreciación social se han derrumbado producto de los escándalos de colusión, abusos a clientes, ilegales aportes a partidos políticos (principalmente de derecha) y un insuficiente sistema privado de pensiones, entre otros. De acuerdo con *Barómetro de la política* (MORI-CERC, 2017), “entre 1996 y 2017 la mayoría del país (60% o más) percibe que a los empresarios no les interesa el país, sino solo sus ganancias. Los cuatro atributos principales de los empresarios son negativos: no son honestos, no se entienden con el personal, no corren riesgos, no son innovadores”.¹⁵

Frente a esta situación, la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), así como la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), han introducido un recambio generacional de sus dirigencias y formulado nuevos posicionamientos políticos, imprimiéndoles un nuevo rumbo comunicacional en un intento de relegitimar el mercado y sus agentes ante la opinión pública.

Cambios, pero en orden

Una característica relevante de la ciudadanía, y de la base potencialmente representable por la Nueva Mayoría, es el respeto al orden y a las instituciones para el cambio socioeconómico que se espera impulse el Estado. El origen de esta preferencia por el orden es de carácter histórico y político. Históricamente Chile se caracterizó por su desarrollo institucional y el Estado

15 Soledad Teixidó, presidenta ejecutiva de PROhumana, afirma que en Chile “hay una cultura de no hacer las cosas con excelencia, que pasa por bajar costos y tirar la cuerda hasta lo que más se puede” (Weismann, 2017).

de derecho (Collier & Sater, 2004). Políticamente, Claudio Fuentes (2005) ha mostrado cómo las “visiones pro orden prevalecieron en los noventa” (p. 84); y más recientemente, el Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (2017) ha destacado que “la violencia por el cambio social tiene una muy baja aprobación” (p. 13).

A nivel general, la información existente entre 2006 y 2016 muestra importantes coincidencias al respecto. La *Encuesta Nacional Bicentenario* de 2006 (Universidad Católica/GfK Adimark, 2006) subraya el prohibir los grupos violentos (85,6%); el Estudio Nacional de Opinión Pública (2014) indica la preferencia por obedecer siempre las leyes (63%), lo que lleva, según la encuesta CEP 77 (2016a), incluso a favorecer la detención de personas (61%) y la intervención telefónica (60%). El *Informe Latinobarómetro* (Corporación Latinobarómetro, 2016, p. 25) destaca la apreciación por una sociedad ordenada (52%), la inquietud frente a los movimientos sociales (54,9%), y la opción por el no uso de la fuerza (51,7%).

Al mismo tiempo, queda en claro que entre los temas que el Estado debiera promover, la preferencia por realizarlos en orden tiene un masivo apoyo. Como muestra de ello,¹⁶ se tiene que frente a la alternativa de respetar las leyes o actuar según la propia conciencia, la ciudadanía favorece el orden en temas, entre otros, como la creación de nuevos empleos (59,8%), apoyar industrias con problemas (57,5%), ayuda financiera a universitarios pobres (60,5%), o implementar medidas estrictas para empresas que dañen el medioambiente (59,3%) (CEP, 2016a, Encuesta 77).

En síntesis, podría decirse que dos tercios de la población económicamente activa tiene “intereses objetivos” en reformas progresistas; que una mayoría superior a los dos tercios está por que estas reformas las impulse el Estado, pero en orden; y que más de un tercio se autositúa en las posiciones de centro/centro-izquierda.

2.2 La orfandad política de la base social potencialmente representable por la Nueva Mayoría

El segundo vértice de esta tríada es la representación política potencial de la base social progresista.

Del análisis anterior se desprende que los intereses ciudadanos pro reformas progresistas no se reconocen e identifican en la misma proporción en el espectro político de la centro-izquierda. A continuación destacamos cuatro factores que permitirían entender mejor esta situación.

¹⁶ El listado completo en Anexo 1 en la versión digital de este volumen.

Canalización de intereses bloqueada

En primer término, la transmisión de las demandas e intereses ciudadanos no encuentra canales efectivos de llegada a los partidos de la coalición,¹⁷ y en su elite política existe una profunda desconfianza en la participación ciudadana, la que usualmente se asocia con incremento de demandas y disminución del control político.¹⁸

Desde la teoría, Oscar Godoy (2001) justifica esta situación dada “la imposibilidad de restablecer la democracia directa de los antiguos, bajo las condiciones de poblaciones extensas y heterogéneas, extensiones territorios vastas, tiempo escaso y complejidad” (p. 18), producto de “las cualidades intrínsecas del régimen representativo”, ya que este “reposa sobre la base de una baja participación directa de los ciudadanos en los asuntos públicos, fundada en su propia jerarquización de intereses y necesidades” (p. 67). Sin embargo, desde la práctica, una mirada de los actores involucrados a los mecanismos participativos existentes concluye en que “las organizaciones que participan en los Consejos de la Sociedad Civil (Cosoc), figura establecida por la Ley 20500, perciben que su participación es una mera formalidad para que las instituciones públicas puedan cumplir con el *check list* exigido por la referida Ley 20500” (Donoso, 2016). De esta forma, no sería la naturaleza del sistema representativo la que estaría limitando la participación ciudadana, sino la decisión política de no activar de manera eficaz los mecanismos existentes. Por estas razones, los intereses y demandas ciudadanas no llegan al Estado sino por defecto, vía encuestas de opinión o manifestaciones públicas.

Partidos políticos no empáticos

Un segundo factor ha sido la falta de capilaridad de los partidos de la Nueva Mayoría con la ciudadanía organizada, lo que reproduce el aislamiento de esa elite política de la base social (Garretón, 2016a). De hecho, la demanda social es la de un presidente cercano a las demandas de los movimientos sociales (62%) y que gobierne al margen o por encima de los partidos políticos (48%) (Criteria Research, 2016).

Este aislamiento ha ido creciendo en la medida en que ha aumentado

17 La crisis sería del conjunto del sistema de partidos. Cfr. Morgan y Meléndez (2016).

18 “[S]i esa democracia representativa tiene que tener niveles de participación, no tengo ninguna duda: elevados niveles de participación perfeccionan la democracia. [...] Digo esto porque de repente noto en alguna gente un planteamiento muy correcto de decir ‘queremos más participación para fortalecer la democracia representativa’, pero de repente veo un viejo rumor, que me acuerda de aquellos periodos en que se hablaba de lo desgraciada que era la democracia formal, y no fue hasta que perdimos la democracia formal que descubrimos lo importante que era el estado de derecho. También noto de repente algún contrabando ideológico de algunos que están hablando de una democracia participativa que cada día es menos democracia en su esencia”. (G. Arriagada, 2006).

relativamente la frecuencia de las competencias electorales, lo que ha llevado a los partidos a focalizar su accionar en la obtención de votos a cualquier costo, lo que —entre otras razones— llevó al financiamiento ilegal de partidos, parlamentarios y campañas, con la esperable pérdida de legitimidad.

Tal situación quebró la relación de *empatía* entre ciudadanía y Nueva Mayoría. Mansbridge (2008) afirma que “parece razonable preferir a un representante que intrínsecamente quiere hacer las mismas cosas que quiero hacer, sobre alguien que está haciendo lo que yo quiero que haga solo para conseguir mi voto. La relación de congruencia no solo se ajusta a mis necesidades psicológicas; encaja con mi ideal normativo de un mundo que valora las relaciones no instrumentales” (p. 47).

En el caso de la Nueva Mayoría, se privilegiaron las relaciones instrumentales, se castigaron los ideales normativos (ideal de sociedad) y su accionar no se ajustó a las necesidades psicológicas del votante nacional.¹⁹ Desde la DC se justificó la candidatura Goic precisamente para no caer en el mismo error (Huneeus, 2017).²⁰

Competencia no institucional

Un tercer factor que explicaría este distanciamiento centro-izquierda/Nueva Mayoría respecto de la base social, ha sido la creciente presencia de grupos de interés activos en la política nacional que les disputan a sus partidos la representación de intereses, fenómeno que se encuentra en todas las democracias representativas. Tal como lo indican Urbinati y Warren (2008), “la representación electoral sigue siendo crucial en la constitución de la voluntad popular, pero las demandas de los congresistas electos para actuar en nombre del pueblo están cada vez más segmentadas por los temas en cuestión y sujetas a una mayor contestación y deliberación por actores y entidades que también reivindican su representatividad” (p. 391). Ejemplos locales destacados, por mencionar algunos, son *Patagonia sin Represas!*, *No+AFP*, *Marcha por la diversidad sexual*, *Ni Una Menos*.

Una coalición fragmentada y faccionalizada

Un cuarto factor ha sido la pérdida de cohesión de la coalición. De acuerdo con Mireya Dávila, en sus inicios esta fue producto de la afinidad ideológica del eje DC-PS creada durante la lucha antidictatorial, la posterior consolidación demo-

19 “Representantes y partidos políticos no necesariamente reflejan la voluntad de la mayoría del electorado en cada uno de los temas, pero al menos deben tomar en cuenta las opiniones e intereses del pueblo” (Thomassen, 1994, p. 258).

20 Belisario Velasco y Rodolfo Fortunatt (2017), argumentan en la misma dirección: “dos listas parlamentarias pueden ofrecer una salida al aislamiento en que se encuentra la Democracia Cristiana”.

crática y la estabilidad lograda gracias a las reglas informales creadas por el presidente Aylwin, estrictamente aplicadas por las administraciones posteriores.²¹ Sin embargo, en el segundo gobierno Bachelet, estas normas —ya debilitadas en el primer gobierno Bachelet— no fueron suficiente para mantenerla unida.

Las reformas estructurales promovidas por la presidenta Bachelet, su profundidad y límites, agudizaron las tensiones internas en la coalición, dándole por terminada de hecho con la proclamación de la senadora Carolina Goic como candidata a la presidencia en primera vuelta electoral.

La pérdida de eficacia aglutinadora de la fisura dictadura/democracia²² hizo estallar los conflictos que se venían anunciando desde el inicio del gobierno de la presidenta Bachelet, los que derivaron en profundas diferencias al interior de la coalición, y en cada uno de sus partidos, en torno al rol del Estado/mercado, lo que se expresó en una creciente faccionalización en cada uno de ellos.

Sin empatía ni canales de comunicación permanentes con la base social potencialmente representable, con una faccionalización interna y una competencia creciente por parte de organizaciones de la sociedad civil, los partidos de la Nueva Mayoría no estuvieron en condiciones de desempeñar apropiadamente su rol representacional. Su falta de renovación intelectual les impidió ver lo que venía.

2.3 Coalición sin liderazgo

El tercer vértice de este malogrado triángulo ha sido la ausencia de liderazgos capaces de canalizar las demandas de la base social representable, ordenar al conjunto de los partidos de la coalición y continuar con las reformas estructurales sin aumentar la conflictividad social.

Diversos factores han conspirado contra esta posibilidad. En primer lugar, el *presidencialismo plebiscitario*,²³ consolidado en la primera administración de Bachelet (fracasado en el gobierno de Piñera y en el segundo de Bachelet), habría permitido al Ejecutivo controlar el poder gubernamental y darle una

21 Suprapartidismo o autonomía del Presidente para nombrar su gabinete, proporcionalidad de cargos de acuerdo a representación parlamentaria, transversalidad o distintas militancias de ministros y subsecretarios, y rol de tecnócratas-políticos. Cfr. Dávila (s/f).

22 Fisura caracterizada por Carlos Ruiz (2016) como el “conflicto entre mercancía y humanidad”, la lucha por la “soberanía sobre los procesos de reproducción social y la vida cotidiana misma”. Como señalara el senador Juan Antonio Coloma, “Esta va a ser la elección más ideológica de las últimas décadas (...). Validar que el modelo de la Nueva Mayoría permanezca en el futuro significa apoyar un modelo de más Estado, de más intervención, de menos familia, de más desconfianza hacia el emprendimiento, más propio de los años 60 (...). Y si uno mira lo que nosotros podemos plantear, es algo completamente distinto, el rumbo del crecimiento, de la libertad, del emprendimiento, del trabajo bien hecho, que no tienen nada que ver con el otro”. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=379605>

23 Un análisis más amplio del concepto en Varas (2014), pp. 77-81.

sólida conducción al país a partir de las palancas institucionales ofrecidas por el hiper presidencialismo y el amplio apoyo a la Presidenta en la opinión pública. Independientemente de los atributos personales, el medio institucional en que se insertaba el Ejecutivo²⁴ ofrecía inigualables condiciones para una alta libertad de movimiento, que no dependiera de los partidos de la coalición sino al revés, y tuviera una capacidad de influencia y presión política superior a la coalición que encabezaba.

Sin embargo, este medio institucional ha limitado el amplio espacio de acción autónoma de la Presidencia y reducido su capacidad de generar incentivos para la cooperación. Por una parte, el diseño del sistema político chileno fue gradual y parcialmente transformado: el Senado adquirió nuevas prerrogativas en el nombramiento de autoridades en el Estado, limitando las presidenciales (Huneus, 2015, cap. 5); las normas de transparencia y declaración de intereses disminuyeron los incentivos discrecionales de la Presidencia; la ley de partidos y sus primarias limitó la injerencia de La Moneda en la configuración de directivas y listas parlamentarias; y el Sistema de Alta Administración Pública redujo relativamente los nombramientos en el aparato del Estado.

Por otra parte, la permanente mayoría opositora en el Congreso y la creciente faccionalización de los partidos de la coalición (que anulaban las mayorías parlamentarias en los dos gobiernos de Bachelet) restringieron las posibilidades del Ejecutivo de implementar sus políticas *tout court* y ayudan a explicar la “democracia de los acuerdos”. Al respecto, Chantal Mouffe (2006) indica que “el exceso de énfasis en el consenso junto con la aversión hacia la confrontación conduce a la apatía y a la desafección hacia la participación política” (p. 22), lo que en nuestro caso profundizó las distancias entre la base representable y un liderazgo progresista que no pudo encontrar un punto de equilibrio entre las demandas de reformas progresistas, con bajo nivel de conflicto y una razonable confrontación *agonista* (Ibíd., p. 21).

El amplio apoyo de la opinión pública a la Presidenta, segundo puntal del *presidencialismo plebiscitario*, no fue lo suficientemente generoso como se esperaba, cayendo su apoyo del 50% al 18%, como vimos anteriormente (CEP, 2017, Encuesta 79). Esta caída dañó severamente la conducción política del Ejecutivo, con la proporcional pérdida relativa de poder presidencial.

Aun cuando el caso Caval fue un factor determinante en tal caída, dos situaciones se le sumaron. Primero, el cambio del ministro de Hacienda, Alberto Arenas, produjo un giro en la conducción de las reformas; y la fórmula del “realismo sin renuncia”, generó una confusión sobre los propósitos gubernamentales. En segundo lugar, y quizás más importante, la salida del ministro

24 Sobre el medio institucional del liderazgo, véase Elgie (1995).

del Interior, Rodrigo Peñailillo, producto de temas relacionados con el financiamiento de la precampaña presidencial, de algún modo significó congelar la renovación generacional de los cuadros dirigentes de la Nueva Mayoría.

Al poco tiempo, en el espacio creado por estos factores, se han perfilado liderazgos extra Nueva Mayoría. Ha emergido una nueva generación que se siente capaz de superar las limitaciones de la antigua coalición dándole a la confrontación política nuevos aires de renovación intelectual. Esto ha sido posible porque “aunque existan liderazgos que posean niveles de trayectoria política de relevancia, esta no provee una probable certeza de convertirse en líderes de orden nacional, lo que significa que (...) el actual sistema político y partidista no privilegia la relevancia de la trayectoria política al momento de elegir un representante de orden nacional” (Herrera, 2005, p. 45)..

En síntesis, en este vértice de la ecuación, la Nueva Mayoría no encontró el liderazgo capaz de ordenar la coalición y proyectarla electoral y programáticamente, dejando huérfana de una oferta política movilizadora a una base social potencialmente representable con claras orientaciones progresistas.

3 Conclusiones

Los tres vértices de la tríada —la inestable silla de tres patas— del sistema de representación de la Nueva Mayoría han quedado estructuralmente disociados. La base ciudadana progresista de centro y centro-izquierda pro reformas, que inicialmente encontró representación adecuada de sus intereses en la coalición de gobierno, terminó huérfana de conducción y liderazgo político y quedó, de alguna manera, disponible para otros alternativos.

El inédito escenario abierto por el fin del binominal y los inciertos resultados de las elecciones parlamentarias y presidencial abren un nuevo espacio para constituir liderazgos capaces de cohesionar una coalición efectivamente representativa de la amplia base social, la cual demanda profundizar nuestra democracia a través de reformas de fondo que permitan alcanzar una mayor igualdad económica, social y política.

Referencias bibliográficas

- Améstica, L. R., Llinas-Audet, X. & Sánchez, I. R. (2014). Retorno de la Educación Superior en Chile. Efecto en la movilidad social a través del estimador de Diferencias en Diferencias. *Formación Universitaria*, 7(3), 23-32. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062014000300004>
- Arriagada, G. (2006). Sociedad política - Sociedad civil: Valores democráticos en ambos lados de la ecuación. En *Participación Ciudadana y Política Democrática*. Foro panel en *V Encuentro de Innovación y Ciudadanía* (pp. 15-17), desarrollado en Los Lagos, Chile, agosto 2006. <http://bit.ly/2wia26T>

- Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). (2017). *Conflicto Social en Chile 2015-2016: disputando mitos*. Notas COES de Política Pública, N° 4, julio 2017. <http://bit.ly/2wisMDr>
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2014). *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 72* (noviembre 2014). Santiago: CEP. <http://bit.ly/2iHf8VF>
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2016a). *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 77* (agosto 2016). Santiago: CEP. <http://bit.ly/2wo0XYF>
- Centro de Estudios Públicos (CEP), (2016b). *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 78* (noviembre-diciembre 2016). Santiago: CEP. <http://bit.ly/2wodyuR>
- Centro de Estudios Públicos (CEP). (2017). *Estudio Nacional de Opinión Pública N° 79* (abril-mayo 2017). Santiago: CEP. <http://bit.ly/2qIvNb0>
- Collier, S. & Sater, W, S. (2004). *A History of Chile, 1808-2002*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Corporación Latinobarómetro (2016). *Informe 2016: El declive de la democracia-Latinobarómetro 2016*. <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>
- Cortés Terzi, A. (2005). Sobre el progresismo: precauciones y sugerencias. En E. Águila (ed.), *Los desafíos del progresismo. Hacia una nuevo ciclo de la política chilena* (pp. 201-215). Santiago: Catalonia.
- Criteria Research (2016), *Encuesta de opinión pública y política post municipal*. Noviembre 2016. En <http://bit.ly/2xNu6MG>
- Dávila, M. (s/f). *Gobernando juntos. Coaliciones y cooperación política en Chile, 1990-2018*. Manuscrito no publicado.
- Donoso, S. (2016). Más allá del *check list*: La importancia de promover canales institucionales de participación. *Espacio Público*, 28/09/2016. <http://bit.ly/2vF35dr>
- Dubet, F. (2017). *Lo que nos une: Cómo vivir juntos a partir de un reconocimiento positivo de la diferencia*. Buenos Aires: Siglo XXI [Versión Kindle].
- Elgie, R. (1995). *Political leadership in liberal democracies*. London: Palgrave Macmillan.
- Encuesta Nacional Bicentenario* (2006). Santiago: Universidad Católica/GfK Adimark. <http://encuestabicentenario.uc.cl/resultados/>
- Encuesta Nacional de Opinión Pública. Proyecto Auditoría a la Democracia 2012*. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), Libertad y Desarrollo, ProjectAmérica, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile 21, Fundación Jaime Guzmán. <http://bit.ly/2vsGRzf>
- Espinoza, O. (2008). Creating (in)equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: the case of Chile. *Higher Education*, 55(3), 269-284. <http://dx.doi.org/10.1007/s10734-007-9054-8>
- Estudio Nacional de Opinión Pública* (noviembre 2012). Proyecto *Auditoría a la Democracia*. Santiago: Corporación de Estudios para Latinoamérica (Cieplan), Libertad y Desarrollo, ProjectAmérica, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile 21, Fundación Jaime Guzmán. <http://bit.ly/2vsGRzf>
- Fortín, C., Varas, A. & Mella, M. (eds.). (2013). *Los desafíos del progresismo. Europa, América Latina, Chile*. Santiago: RIL.
- Freud, S. (1976 [1927]). El porvenir de una ilusión. En *Obras Completas*, vol. 21 (1927-31) (pp. 5-56). Buenos Aires: Amorrortu. <http://bit.ly/1TSsLY3>
- Fuentes, C. (2005). *Contesting the iron fist: Advocacy networks and police violence in democratic Argentina and Chile*. New York: Routledge.

- Garretón, M. A. (2016a). Crisis de representación, movilizaciones sociales y elecciones presidenciales 2013 en Chile. En F. Mayorga (comp.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 15-37). La Paz: Universidad Mayor de San Simón, Centro de Estudios Superiores Universitarios /UMSS-CESU/Instituto de Estudios Sociales y Económicos (IESE)/Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso)/Plural editores. <http://bit.ly/2n8KSDE>
- Garretón, M. A. (2016b). Le second gouvernement de Bachelet: projet de transformation et crise politique. En *Le "modèle" chilien: des ruptures en trompe-l'œil*. Dossier coordonné par Rachel Théodor, *Problèmes D'Amérique Latine*, 102(3), 13-33. <http://dx.doi.org/10.3917/pal.102.0013>
- Godoy Arcaya, O. (2001). Representación y democracia. *Revista de Ciencia Política*, 21(2), 18-88. <http://bit.ly/2xxWLG1>
- González, R. (coord.). (2017). *¿Malestar en Chile? Informe encuesta CEP 2016*. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP). <http://bit.ly/2x59G4w>
- Hayward, C. R. (2000). *De-facing power*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Herrera Formas, T. (2005). El liderazgo político chileno: los procesos de generación, desarrollo y recambio. *Revista Enfoques*, 3(4), 23-47. <http://bit.ly/2vJEMuf>
- Huneus, C. (2015). *La democracia semisoberana. Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.
- Huneus, C. (2017). Todos a primera vuelta. *El Mercurio*, Tribuna, 01 de marzo de 2017. <http://bit.ly/2wJUMB0>
- Instituto de Investigación en Ciencias Sociales UDP (Universidad Diego Portales). (2014). *Encuesta Nacional UDP 2014*. <http://bit.ly/2x5zNbp>
- Mansbridge, M. (2008). A "Selection Model" of Political Representation. *Faculty Research Working Papers RWP08-010*, John F. Kennedy School of Government – Harvard University. <http://bit.ly/2x5sxfP>
- Martínez, F. & Uribe, F. (2017). Distribución de riqueza no previsional de los hogares chilenos. *Documentos de trabajo N° 806*. Santiago: Banco Central de Chile. <http://bit.ly/2v8l3ny>
- Morgan, J. & Meléndez, C. (2016). Parties under stress: Using a linkage decay framework to analyze the Chilean party system. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3), 25-59. <http://bit.ly/2x5BBkX>
- MORI (Market Opinion Research International)/CERC (Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea). (2017, junio). *Barómetro de la Política. Junio 2017*. <http://bit.ly/2ilYe9f>
- Mouffe, C. (2006). Democracia y pluralismo agonístico. *Derecho y Humanidades*, 12, 17-27. <http://bit.ly/2xxN8Hf>
- Ottone, E. (2014). Cambio de ciclo político [Conferencia]. *Estudios Públicos*, 134 (otoño 2014), 169-185. <http://bit.ly/2vFu1de>
- Participación Ciudadana y Política Democrática (2006), Foro panel en *V Encuentro de Innovación y Ciudadanía*, desarrollado en la Universidad de Los Lagos, Chile, agosto de 2006. Documento de Trabajo N° 17. <http://bit.ly/2wia26T>
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago: PNUD/Uqbar. <http://bit.ly/2stYwE6>
- Rodrigo, L. M. (2015). Determinantes del salario en Chile. Un análisis desde el paradigma de la reproducción social. *Revista Internacional de Sociología*, 73(3). <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2013.04.08>

- Ruiz E., C. (2016), Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia. En M. A. Garretón (coord.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 83-108). Santiago: LOM.
- Sapelli, C. (s/f). Resumen ejecutivo del libro "Chile: ¿más equitativo?". Segunda edición. Santiago: Fundación Para el Progreso (FPP). <http://bit.ly/2vFAQvp>
- Thomassen, J. (1994). Empirical research into political representation: Failing democracy or failing models? En M. K. Jennings & T. E. Mann (eds.). *Elections at home and abroad: Essays in honor of Warren Miller* (pp. 237-266). Ann Arbor: MI: The University of Michigan Press.
- United Nations (2015). *MYWorld/Analytics/Chile*. <http://data.myworld2015.org/?country=Chile>
- Universidad Diego Portales, Instituto Nacional de Investigación en Ciencias Sociales UDP. (2014). *Encuesta Nacional UDP 2014*. <http://bit.ly/1x6ue4l>
- Urbinati, N. & Warren, M. E. (2008). The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*, 11(1), 387-412 <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>
- Varas, A. & Contreras, G. (2015). Inconsistencia de estatus y conducta electoral en Chile. *Revista de Ciencias Sociales* [Universidad Arturo Prat], (34), 22-46. <http://bit.ly/2wi8nye>
- Varas, A. (2014). *El gobierno de Piñera, 2010-2014*. Santiago: Catalonia.
- Varas, A. (2016, julio). Bachelet, gobernabilidad y la profundización de la democracia. En *Barómetro de Política y Equidad, Vol. 11* (julio 2016). *Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp. 11-22). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert. <http://bit.ly/2vEGvBJ>
- Varas, A. (2016). Elecciones y representación democrática. En *Barómetro de Política y Equidad, Vol. 12* (octubre 2016): *Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas* (pp. 13-33). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert. <http://bit.ly/2t3DUzH>
- Varios autores (2016). Political Representation in Contemporary Chile. *Journal of Politics in Latin America*, 8(3). <https://journals.sub.uni-hamburg.de/giga/jpla/issue/view/146>
- Velasco, B. & Fortunatti, R. (2017). Espejo de la memoria. *La Tercera, Voces*, Blog de Belisario Velasco, Ex ministro del Interior. 24/07/2017. <http://www.latercera.com/voces/espejo-la-memoria/>
- Weissman, I. (2017). Soledad Teixidó y los apagones de Enel: "Responde a una cultura organizacional que no ha cambiado". *El Mostrador*, 31 julio de 2017. <http://bit.ly/2v5N1QQ>
- Welsh, F. (2013). *Cultura de debate versus dogma: Elementos de una visión progresista*. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones (ILDIS). <http://bit.ly/2vK2VAG>
- World Values Survey Wave 3 1995-1998. Official Aggregate v.20140921. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, Spain. <http://bit.ly/2xNcvnL>
- World Values Survey Wave 5 2005-2008. Official Aggregate v.20140429. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, Spain. <http://bit.ly/2xMXoLi>
- World Values Survey Wave 6 2010-2014. Official Aggregate v.20150418. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, Spain. <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV6.jsp>

Emparejando la cancha política. Las reformas de Bachelet

Claudio Fuentes S.

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el Congreso Nacional aprobó diversas reformas políticas asociadas con elevar estándares de transparencia del juego político, establecer mecanismos de control del financiamiento de campañas y de partidos, y reformar el sistema de representación política —en particular a través de la reforma electoral para elegir diputados y senadores—. En este artículo se evaluará hasta qué punto aquel conjunto de reformas contribuye a emparejar la cancha de competencia política, es decir, si una vez aprobadas, existirá mayor igualdad de competencia entre las opciones políticas.

Hasta el año 2003, en el sistema político chileno cada partido y candidatura recurría a cualquier forma de financiamiento para visibilizar sus opciones políticas y mantenerse en el poder. Ese año se introdujo una primera reforma, caracterizada por favorecer contribuciones anónimas y reservadas, en especial los aportes de empresas a ciertas tiendas políticas. No existían controles *ex ante* y *ex post* del financiamiento de la actividad política, ni sanciones por eventuales delitos cometidos en la materia. El sistema tampoco consideraba mecanismos de acción afirmativa y menos velaba por mantener ciertos estándares en los partidos políticos (Fuentes, 2011).

Las reformas introducidas en el gobierno de Bachelet son particularmente significativas, pues transformaron ciertas reglas básicas de la competencia política. Aquí no nos detendremos en analizar cada una de ellas en particular,

pero intentaremos un diagnóstico general. Tampoco consideraremos en esta evaluación aspectos asociados al grado de competencia o el nivel de transparencia alcanzado en una determinada reforma. Nos interesa específicamente una dimensión: la igualdad de competencia. En la siguiente sección explicaremos esta dimensión; luego, describiremos los principales alcances de las reformas implementadas en el periodo de Bachelet 2014-2018, en lo atinente a reforma de partidos, probidad y financiamiento de campañas. Finalmente analizaremos hasta qué punto aquellas reformas logran “emparejar la cancha”.

1 La igualdad como objetivo de política

Aunque son diversos los aspectos que pueden observarse en una política pública, aquí nos interesa evaluar uno en particular: hasta qué punto las medidas implementadas durante el gobierno de Bachelet en relación con los partidos políticos y sistemas electorales generaron condiciones de mayor igualdad en esos ámbitos. Entendemos por igualdad la condición de contar con las mismas oportunidades o exigencias para el pleno ejercicio democrático desde el punto de vista de la competencia (igualdad de competencia) y respecto de los resultados (igualdad de representación). Cuando se aspira a una “cancha pareja”, es esencial un marco formal e informal que posibilite una similar expresión de las diferentes posturas existentes en un determinado sistema político. Estas expresiones debiesen traducirse en resultados que reduzcan las brechas sociales y políticas.

Observaremos en primer lugar las medidas asociadas a transparencia y probidad. Aquí no basta con que la norma establezca una exigencia de transparentar cierta información, sino que la política pública debe garantizar que dicha información sea accesible al conjunto de la ciudadanía y no a un círculo pequeño de actores. La segunda dimensión es la competencia política, que considera el financiamiento de campañas y el desenvolvimiento mismo de ellas. Al respecto, interesa observar hasta qué punto se establecen mecanismos para asegurar una competencia con mayor equidad, donde cualquiera pueda competir por las preferencias ciudadanas. La tercera dimensión se refiere al sistema de partidos y sistema electoral para elegir representantes en el Congreso Nacional, y que se constituye en la piedra angular de la representación política. Aquí, nos interesa observar los mecanismos institucionales para la creación y subsistencia de partidos, como la traducción de votos en escaños, y conocer si se consideraron mecanismos de acción afirmativa para resolver brechas históricas en la representación.

A continuación analizamos las reformas introducidas en el periodo de Bachelet, y si ellas consideran dimensiones asociadas a la igualdad de representación y competencia recién indicadas.

2 El cambio paradigmático de las reglas del juego

Entre 2014 y 2016 se introdujeron las siguientes reformas legales:

- Ley 20840. Sustituye el sistema electoral binominal para elecciones parlamentarias, estableciendo mayores grados de proporcionalidad; aumenta el número de parlamentarios; establece un sistema de cuotas en las listas de candidaturas, y disminuye las barreras para crear partidos políticos.
- Ley 20860. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral (Servel).
- Ley 20870. Establece cesación en los cargos de parlamentario, alcalde, consejero regional y concejal por infracción grave a las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- Ley 20880. Establece regulaciones sobre conflicto de interés y reforma los mecanismos para fideicomiso ciego.
- Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia; regula el financiamiento y publicidad de campañas, entre otras materias.
- Ley 20911. Crea plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.
- Ley 20915. Modifica la ley de partidos para fortalecer el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.
- Ley 20922. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

Este conjunto de leyes constituye una significativa transformación del sistema político, dado que implicó alterar reglas del juego de la competencia electoral, de la estructura interna de los partidos, de los mecanismos de fiscalización, y del modo en que se hacen campañas políticas. Una serie de factores explican esta transformación. El hecho de que la coalición de la Nueva Mayoría obtuviera mayoría parlamentaria en la cámara de Diputados y en el Senado es un factor central que movilizó al Ejecutivo para reformar el sistema binominal, aprobado en enero de 2015. Luego, se estimuló una batería de proyectos de ley tras la serie de escándalos políticos relacionados con el modo de financiamiento de las campañas políticas. El hecho de que tales denuncias involucraran transversalmente a actores políticos de derecha, centro e izquierda, ayudaría facilitar las reformas. A ello debemos sumar la acción de organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación, que mantuvieron un vivo interés en dar seguimiento al curso de las reformas.

Luego de darse a conocer el caso Caval, que afectó a la familia de la Presidenta de la República, se activaron iniciativas políticas para colocar en la palestra pública una nutrida agenda de reformas. En marzo de 2015, la Presidenta estableció un Consejo Asesor Presidencial (Comisión Engel), que definió cinco esferas para regular: los mercados, el vínculo entre el mundo privado y el sector estatal, la gestión del Estado, los partidos políticos, y educación cívica (Comisión Engel, 2015).

Una vez propuesta una serie de reformas que sirvieron para identificar un *agenda setting*, aliados políticos en el Congreso y en el mismo Ejecutivo se interesaron en agilizar la reforma en materia de probidad y transparencia. Se produjo una situación virtuosa de actores sociales, políticos e institucionales que presionaron por avanzar cambios.

En agosto de 2015, el Gobierno definió una agenda anticorrupción (la agenda del 6+6) que señalaba el compromiso de avanzar en una primera etapa en la aprobación de seis reformas : (i) Financiamiento de campañas, (ii) Pérdida de escaño por infracciones graves a leyes electorales, (iii) Fortalecimiento del Serval; (iv) Autonomía constitucional para el Serval; (v) Comisión de Valores; y (vi) Perfeccionamiento de la ley sobre probidad en la función pública, que amplía el rango de sujetos obligados a realizar declaraciones de intereses y patrimonio. La segunda etapa consideraba otros seis proyectos: (vii) Reforma a los partidos políticos; (viii) Sanciones a los conflictos de interés; (ix) Regulación por corrupción y cohecho; (x) Regulación del uso de suelos; (xi) Fortalecimiento de la Alta Dirección Pública; y (xii) Establecimiento de la obligatoriedad de la educación cívica en colegios.

Al comparar las leyes aprobadas y la agenda de reformas priorizada por el Gobierno, se tiene que los compromisos del Ejecutivo fueron mayoritariamente aprobados en un breve plazo (poco menos de dos años). Queda pendiente lo relativo a Comisión de Valores y a la regulación del uso de suelos. Desde una perspectiva histórica, también puede observarse un avance muy significativo.

DIAGRAMA REGULATORIO

Fuente: Elaborado por el autor. Extractado de Fuentes (2017).

Si en lo concerniente a financiamiento de campañas electorales observamos cuatro dimensiones (transparencia, equidad de competencia, acción afirmativa, y control y fiscalización), se tiene que antes del año 2003 Chile vivía en una verdadera ley de la selva, sin regulaciones de ningún tipo. El primer hito fue el año 2003, cuando se aprobó una reforma que establecía ciertos mecanismos para el financiamiento de campañas; en términos generales, sin embargo, los niveles de transparencia y la equidad de competencia eran bajos; no existían medidas de acción afirmativa y el sistema se caracterizaba por bajos niveles de control y fiscalización (tabla 1).

Tabla 1. Evaluación de normativa de financiamiento de campañas

	Pre 2003	2003-2016	Post 2016
Transparencia	Nula	Baja	Alta
Equidad de competencia	Baja	Baja	Media
Acción afirmativa	Nula	Nula	Media
Control y fiscalización	Nula	Baja	Alta

Fuente: Elaborado por el autor. Extractado de Fuentes (2017).

La situación de las reformas que analizaremos a continuación es significativamente diferente: en todas las dimensiones se observan alzas relevantes. La interrogante es si tales reformas ayudan o no a emparejar la cancha de competencia y representación política.

3 Análisis de las reformas

Frente a algunas de las reformas más relevantes en el ámbito del sistema político —reforma electoral, financiamiento de campañas y reforma a los partidos políticos—, interesa si ellas ayudan o no a emparejar la cancha política.

3.1 Reforma electoral al sistema de representación parlamentario

La reforma al sistema electoral binominal era una de las demandas históricas de las fuerzas de centro-izquierda. El tema fue propuesto en las reformas constitucionales del gobierno de Lagos, pero la coalición de derecha se negó a negociar este punto (Fuentes, 2012). El sistema binominal tendía a sobrerrepresentar a la segunda mayoría, por lo que era esperable el rechazo de la derecha a este cambio. Un paso relevante de esa reforma fue la eliminación de los senadores designados y vitalicios, que redujo el poder político de la derecha en el Senado (Fuentes, 2012).

Con la reforma se cambió la distribución de 60 distritos que elegían dos diputados en cada uno de ellos (120 en total), por una composición territorial de 28 distritos que eligen entre tres y ocho diputados, dependiendo de la población (155 diputados). En el caso del Senado, se eligen entre dos, tres o cinco senadores por circunscripción (15 circunscripciones, totalizando 50 senadores). Se mantiene un sistema de lista abierta, donde los electores deben votar nominalmente, es decir, por candidatos dentro de la lista. Cada lista puede presentar el número total de cargos por llenar en cada distrito/circunscripción, más un nombre adicional (fórmula $N+1$). La traducción de votos en escaños se realiza mediante el sistema de D'Hont, en que los parlamentarios electos son los que obtuvieron el mayor número de votos dentro de las listas más votadas.

En la nueva división territorial, la Región Metropolitana —la zona geográfica con mayor cantidad de electores (aproximadamente 5,5 millones)— representa el 38% del padrón. En el caso de diputados, en la Región Metropolitana se elegirían 47, que representarán el 30% de la Cámara, mientras en el caso del Senado quedará con 5 senadores, que representan solo el 10% de la Cámara Alta. Aunque la reforma realizó una corrección respecto del binominal, aquella mejora no implicó una perfecta representación entre número de electores y representantes.¹

1 Aninat, González y Sierra (2015) calculan lo que se denomina *malapportionment* o la distorsión que se

Además, se estableció que los partidos deberán presentar al menos un 40% de candidatas, dado que del total de candidaturas a diputados y senadores por los partidos o pactos electorales, ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres podrían superar el 60%. Este mecanismo se aplicará en cuatro elecciones hasta el año 2029. Los partidos podrán realizar primarias para determinar hasta el 40% de los cargos por completar, de modo que la cuota de género puede completarse dentro del 60% restante de los cargos que no fueron parte de la primaria, si es que no hubo mujeres electas para competir.

Adicionalmente, por cada candidata electa, se le entregará al partido un monto adicional de 500 Unidades de Fomento (unos US\$ 20.000 aproximadamente) para las próximas cuatro elecciones hasta el año 2029. Finalmente, las candidatas al Senado y a la Cámara de Diputados podrán recibir un monto adicional por cada voto obtenido (US\$0,4 o CL\$270 aproximadamente por cada voto obtenido).

Aunque esta nueva normativa se aplicará por primera vez en noviembre de 2017 para las elecciones parlamentarias, pueden anticiparse los siguientes aspectos.

Primero, al existir más asientos en disputa dentro de cada distrito (y en algunas circunscripciones), se incrementa la competencia y la probabilidad de que nuevas fuerzas políticas accedan al poder de representación parlamentaria, que ya no dependerá tanto de la voluntad de las dos primeras coaliciones que antes negociaban cupos parlamentarios. El incentivo sigue estando en la conformación de listas, por cuanto las probabilidades de resultar electo se incrementan en la medida en que las listas obtienen más votos. De allí que seguramente se verán más beneficiados los partidos que ya están en el poder y que logren acuerdos favorables a la agregación de votos de lista.

Por otra parte, se establecen mecanismos concretos de acción afirmativa para incorporar mujeres en las listas parlamentarias e incentivos económicos para que ellas financien sus campañas.

Por último, bajo estas nuevas reglas de competencia, los independientes tendrán mayores posibilidades de ser electos, dado que el umbral de electividad se redujo, aunque quienes participan de listas siempre tendrán una ventaja relevante respecto de quienes no integran listas. Por lo tanto, es probable que candidatos independientes con votaciones altas no resulten electos, dado que candidatos dentro de una lista que obtienen menos votos se ven favorecidos por el voto de lista. Además, sigue existiendo la exigencia de que los

produce entre los votos obtenidos y la representación en la Cámara de Diputados. En el sistema binominal, la suma de esta distorsión a nivel nacional llegaba al 19,4%, siendo las regiones Metropolitana (8,4%) y del Biobío (1,24%) donde se manifestaba con mayor intensidad. Con el nuevo sistema electoral, las cifras se reducían a 5,88% y 0,34%, respectivamente.

independientes cuenten con un cierto número de firmas para poder participar de la elección (0,5% del número de electores que votaron en las últimas votaciones).

Entre los aspectos críticos y que afectan la igualdad de representación está la subrepresentación de la Región Metropolitana en virtud del número de electores con que cuenta, que ya mencionábamos. Al respecto, el sistema favorece la representación de áreas geográficas con menor densidad de población, lo que también podría ser considerado una acción afirmativa hacia tales distritos. Además, el cambio en términos de la representación fue más relevante en la Cámara de Diputados, ya que en el Senado se mantuvieron cinco circunscripciones con el sistema binominal; es decir, se eligen solo dos senadores por circunscripción en esos territorios. Así, en términos de igualdad de presentación, ella se dará con mayor intensidad en la Cámara que en el Senado.²

Otro problema detectado y que podría afectar la igualdad de competencia se refiere a la fusión de distritos. Al reducirse su número, se da mayor posibilidad de elegir más diputados en ellos, pero los territorios que abarca cada distrito/circunscripción modificado es significativamente mayor. Ello, plausiblemente, encarece el costo de las campañas, por los problemas de alcanzar al conjunto de los electores. Lo que seguramente sucederá es que los candidatos se concentrarán en ciertos nichos de alta densidad de población dentro del territorio. Si un distrito contiene zonas rurales/urbanas, es esperable que los candidatos busquen votos en las zonas urbanas, lo que genera problemas de representación. Para aquellas candidaturas menos conocidas, resultará más costoso darse a conocer en territorios considerablemente más grandes.

También el requisito de cuotas para mujeres en las elecciones podría constituirse en un aspecto crítico. Como a los partidos que realizan primarias no se les aplica tal norma, es plausible esperar que los partidos puedan realizar primarias para, de ese modo, evitar la decisión de considerar mujeres en sus listas. No obstante, en el primer año de aplicación (2017) este fenómeno no se produjo, ya que los partidos tradicionales no realizaron primarias para legisladores.

Finalmente, está ausente en el debate legislativo la necesidad de establecer algún sistema de representación de minorías indígenas en el Congreso. No se debatió la idea de escaños reservados para pueblos originarios, como tampoco se establecieron mecanismos para incentivar su participación del proceso político.

2 Análisis preliminares y simulaciones apoyan este tipo de argumentos. Véase por ejemplo Fernández y Siegel (s/f), y Aninat, González y Sierra (2015).

3.2 Reforma al financiamiento de campañas

Un ámbito que cambió significativamente fue el referido a campañas electorales, en relación con normativas generales, mecanismos de financiamiento, transparencia y sanciones.

Desde el punto de vista de las normas generales, se alteró la definición de propaganda electoral, indicándose que se refería a todo evento o manifestación pública “que promueva una o más personas o partidos políticos constituidos o en formación, con fines electorales”. Se terminó así con el anterior subterfugio legal de realizar publicidad electoral sin explicitar en la propaganda el llamado a votar, cuestión que ahora quedó prohibida. Esto es muy significativo para la igualdad de competencia, dado que anteriormente muchos candidatos iniciaban sus campañas con anterioridad a la fecha establecida, lo que no quedaba registrado como parte de la campaña.

También se prohibió la divulgación de encuestas quince días antes de la respectiva elección. Esta medida ha generado polémica, pero tiene el objetivo de evitar la manipulación del electorado a partir de encuestas de opinión, en un contexto nacional donde no existen instancias que controlen la calidad de aquellos estudios de opinión pública.

Un elemento central de las campañas es que se mantuvo una franja televisiva gratuita para elecciones de Presidente de la República y de Congreso, transmitida 28 días previos a las elecciones. Además, se introdujo la modificación de permitir esta franja gratuita para las elecciones primarias. Este es un elemento central de igualdad de competencia, toda vez que la televisión sigue siendo el principal medio de comunicación mediante el cual los electores se informan. Pese a que se discutió en el Congreso, continúa la política de permitir avisajes pagados por prensa escrita y radioemisoras. La novedad de la ley en esta materia es que se establece el principio de no discriminación en las tarifas que los medios pueden cobrar a las diferentes opciones políticas, la que debe cumplirse mediante la publicación de las tarifas con anticipación. Es decir, se establece equidad de competencia respecto del precio o tarifa que se cobra, pero no respecto del acceso mismo a los medios a través de franjas radiales o insertos en la prensa escrita gratuitos.

En relación con las campañas electorales, como anticipábamos, se limitaron significativamente los espacios permitidos para propaganda electoral, los que dependen de los Concejos Municipales. Se llegó incluso a limitar el tamaño máximo de la publicidad permitida, prohibiéndose publicidad como son los “monumentales”. Se estableció un registro de brigadistas, un sistema de denuncias por faltas o delitos, y se hizo al candidato subsidiariamente responsable de los daños que eventualmente podrían causarse por acciones de

brigadistas. Otro avance es que cualquier ciudadano podría realizar denuncias ante Carabineros. Se establecen sanciones pecuniarias por infracciones asociadas a la propaganda.

Los cambios más significativos se refieren al financiamiento de campañas. Entre ellos, la prohibición de donaciones de empresas, permitiéndose solo las de personas naturales; y la reducción del monto total permitido de gasto de campañas para una campaña presidencial o parlamentaria, y del monto total permitido de donaciones a un candidato o grupo de candidatos. Además, se eliminó la figura de “donaciones anónimas”, que antes podían realizarse a candidatos sin ser declaradas por hasta el 10% del gasto total en una campaña. También se eliminaron las “donaciones reservadas”, que antes podían hacer personas naturales o empresas y que eran entregadas al Servel, el que después las transfería al candidato respectivo. En su reemplazo, se permiten las donaciones de carácter público de personas naturales o bien “donaciones sin publicidad”. Estas últimas deben ser informadas al Servel y no pueden representar más del 20% del total de una campaña.

Respecto de los límites en las donaciones, son tres: (i) el límite máximo que los candidatos pueden realizar a sus propias campañas, de un 20% del máximo permitido para candidaturas presidenciales, y de un 25% en el resto de las elecciones; (ii) límite a las donaciones que pueden hacerse en una misma elección y a un mismo candidato; y (iii) límite máximo de donaciones que una persona natural puede realizar al conjunto de candidatos en un mismo proceso electoral, también dependiendo de la elección que se trate. Se redujeron en cerca de 50% los límites al gasto permitido para campañas en relación con lo que se establecía en la legislación anterior. Dichos límites se definen de acuerdo con un monto en Unidades de Fomento más una proporción en relación con la cantidad de electores en cada territorio.

Por otra parte, el aporte o subsidio estatal para campañas se duplicó: se entrega a los partidos un monto al inicio del proceso electoral, y otro en calidad de devolución por los votos obtenidos.

¿De qué modo estas nuevas regulaciones afectan la equidad? Lo hacen en dos sentidos: por un lado, al reducir el límite de aportes privados e incrementar el de recursos del Estado, se amplían las condiciones de competencia entre candidaturas que no necesariamente tienen acceso a recursos para financiar sus campañas. Las restricciones temporales al periodo de campaña, los límites al financiamiento y las condiciones de igualdad de acceso a franja en las primarias y regulación de precios para radios son todas medidas que ayudan a la equidad. Por otra parte, en el corto plazo, las agrupaciones que salen más favorecidas con el sistema son aquellas que han logrado votaciones importantes en la pasada elección; es decir, partidos tradicionales. Al no tener un récord

de votaciones, los partidos nuevos enfrentan mayores dificultades al competir dado que deben darse a conocer, lo que se dificulta además con las restricciones en materia de publicidad electoral.

En relación con la transparencia, se exige a todas las candidaturas realizar una declaración de patrimonio e intereses con estándares más altos que los vigentes hasta hoy. En el caso de las elecciones presidenciales (sean para elecciones primarias o generales), además de estas declaraciones, los candidatos deberán presentar un programa de gobierno.

Para realizar donaciones se estableció un mecanismo a través del Servel con transferencias electrónicas, para lo cual los candidatos y partidos políticos deberán tener cuentas bancarias específicas a tal fin.

Otro cambio sustantivo es la obligación del Servel de informar periódicamente de las donaciones realizadas a las diferentes candidaturas, detallando los montos totales por candidatura y por tipo de donación (pública o sin publicidad). Cada semana el Servel publicará un boletín con las donaciones realizadas por candidatura, de acceso abierto.

¿Permiten estos estándares de transparencia mayor equidad de competencia? Sin duda el estándar de transparencia es significativamente superior al que se estaba acostumbrado en Chile. Desde la declaración de candidaturas, existen normas que establecen criterios más exigentes de transparencia. Las dificultades se refieren a la agregación/desagregación de información y el despliegue mismo de la información, que suele realizarse en formatos poco amistosos para un usuario no familiarizado con estos temas. Sabemos que la transparencia en sí misma no es efectiva si no se vincula con la forma en que es presentada o la traducción de ella a la opinión pública general. Por lo mismo, el Servel no ha establecido sistemas amistosos de procesamiento de información, quedando este rol acotado al interés de organismos no gubernamentales y/o medios de comunicación de procesar datos que vienen sin un formato adecuado para ser digeridos y comprendidos (usualmente en planillas Excel).

Otra de las dimensiones relevantes se refiere a las sanciones, dado que, sin ellas, el conjunto de normas anteriormente indicadas sería ineficaz. Se realizaron reformas estableciendo sanciones pecuniarias y que varían dependiendo de la gravedad de la falta y de los montos involucrados. Además, si se superan en un 40% los topes establecidos en la ley, se podrán aplicar penas de presidio menor en su grado mínimo a medio (de 61 días a tres años y un día de cárcel), además de las respectivas multas. Se establecen sanciones penales en caso de recepción de donaciones de empresas. También estas últimas podrán recibir multas en caso de realizar donaciones a campañas. Los administradores electorales enfrentan similares sanciones de presidio si entregan información falsa

al Servel. Se estableció, además, que la acción penal por delitos contemplados en esta ley prescribirán dos años después de ocurrido el delito.

Se aprobó también otra norma (Ley 20870) que modificó la Constitución, estableciendo la cesación en el cargo de senadores, diputados, gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes o concejales para quienes infringiesen gravemente las normas de transparencia, límites y control del gasto electoral, siendo el Tribunal Calificador de Elecciones la entidad encargada de definirlo a requerimiento del Consejo Directivo del Servicio Electoral. En caso de perder el cargo, el diputado, senador, alcalde o concejal no podrá ejercer cargos públicos por tres años y no podrá competir para cargos de elección popular por dos periodos electorales después de su cesación.

Además de lo anterior, se estableció al Servel como un órgano de carácter autónomo desde el punto de vista constitucional, medida destinada a permitir mayores niveles de independencia de dicha institución.

3.3 Reformas a procedimientos internos de partidos políticos

En abril de 2016 se promulgaron normas que cambiaron significativamente la ley orgánica de partidos políticos, que no había sido modificada en lo sustantivo desde su promulgación en dictadura. Entre dichos cambios, se modificó la personalidad jurídica de los partidos políticos, definiéndolos como de derecho público; se ampliaron sus objetivos, incluyendo la promoción de la educación cívica ciudadana y de una participación inclusiva y equitativa de las mujeres, entre otros. Del mismo modo, se especificaron algunas condiciones relativas a la constitución de partidos políticos, los derechos y deberes de los afiliados, normas de acceso a información y transparencia aplicables a los partidos, y respecto de la orgánica interna que como mínimo debe tener un partido.

La nueva ley indica que los partidos deberán contar con estructuras internas básicas; que corresponderá realizar elecciones en cada uno de estos órganos con una periodicidad no superior a cuatro años, y que sus directivos no podrán ser electos por más de dos periodos consecutivos. Además, para cada órgano colegiado se debe asegurar que ninguno de los sexos supere el 60% de sus miembros. Es decir, se definieron cuotas de género al interior de las tiendas políticas, una innovación muy relevante a favor de la equidad.

Respecto de la democracia interna, las autoridades máximas pueden ser electas por votación directa de los afiliados o bien en forma indirecta por el órgano intermedio colegiado superior. Si se da el segundo caso (como sucede en el Partido Socialista), este órgano deberá ser elegido por sus afiliados en votación directa. De nuevo, esto contribuye a la democracia interna de los partidos, al darles a los afiliados un poder que en algunos partidos no tenían. El cambio

más relevante fue la decisión del Partido Comunista de elegir al Comité Central utilizando un procedimiento de voto directo de sus militantes.³

Además de lo anterior, se establecieron regulaciones de acceso a información y transparencia, definiéndose aquellas informaciones que deberán ser públicas y requerirán de una actualización trimestral (balances, acuerdos de órganos intermedios, estructuras orgánicas, principios, estatutos, reglamentos internos, aportes, sanciones, información estadística, etcétera). Las primeras evaluaciones de las exigencias de transparencia señalaban que a quince meses de implementada la ley todavía los partidos no cumplían con los estándares nuevos y que la información que proporcionaban era muy desigual entre tiendas políticas, poniendo de nuevo en discusión el tema de los mecanismos mediante el cual el objetivo de transparencia se traduce en efectiva equidad.⁴

Otro cambio a la ley de partidos fue la obligación de que, en un plazo de doce meses a partir del 15 de abril de 2016, contaran con un padrón de afiliados equivalente al 0,25% del electorado que votó en las últimas elecciones de diputados en las regiones donde dichos partidos estuviesen constituidos, con un mínimo de 500 electores en cada una de ellos. El partido perdería su inscripción en las regiones donde no alcanzare este mínimo. Se indica además que “si el partido no alcanza el mínimo exigido en cada una de al menos ocho regiones o tres regiones contiguas, deberá ser declarado disuelto” (Ley 20915, artículo 7º transitorio). Lo anterior impuso una fuerte demanda en las instituciones partidarias. Al momento de cumplirse el plazo, la totalidad de los partidos tradicionales y gran parte de los nuevos lograron el objetivo de los mínimos establecidos en la ley.

Otra transformación fue el financiamiento de las tiendas políticas. Se aprobó que el Estado les diera aportes trimestrales que deberían destinarse a gastos administrativos, desarrollo de actividades de educación cívica, preparación de candidatos, elaboración de estudios y formación de militantes, entre otros. Un 20% del aporte del Estado sería basal, para ser repartido entre todos los partidos, considerando una relación proporcional de acuerdo con las regiones en que estuvieran constituidos. El 80% restante se entregaría en forma proporcional a los votos obtenidos por los partidos. De este modo, se entregaría un monto equivalente a aproximadamente US\$ 1,6 dólar (0,04 UF) por el número de votos obtenidos por el conjunto de candidatos de un determinado partido político, estableciendo ciertos mínimos y máximos a la entrega de estos aportes. Se señala que al menos el 10% del total aportado debe ser usado para fomentar la participación política de las mujeres. Acorde con la reforma,

3 Véase “PC da fuerte giro y elegirá con ‘un militante un voto’ a su Comité Central”, *La Tercera*, 12 de julio 2016.

4 Al respecto, véase “Partidos siguen en deuda con la transparencia”, *La Segunda*, 26 de julio 2017, p. 16.

quedaron prohibidas las donaciones de empresas a partidos políticos, permitiéndose las donaciones de personas naturales con un tope máximo de 300 UF anuales (US\$ 12.000 aproximados) de no afiliados y 500 UF anuales de afiliados a partidos (US\$ 20.000 aproximados). Se estimaba que para el primer año de implementación de esta norma, el Estado desembolsaría unos \$6 mil millones anuales (US\$ 9,2 millones) en el conjunto de partidos para cumplir con esta obligación.⁵

Finalmente, un cambio que fue parte de la reforma electoral se refirió a los requisitos para crear partidos políticos. Esta disposición era muy central, dado que permitiría la conformación de nuevas tiendas políticas. Se acordó que para crear un partido se requería conseguir, en un plazo de 200 días corridos, un número de ciudadanos equivalente al 0,25% del electorado que hubiese sufragado en la última elección en cada región, o al menos 500 electores, cuando la cifra fuese inferior. El procedimiento se requiere hacer ante notario o un oficial del Registro Civil o del Servicio Electoral. Lo anterior implicó contar con un umbral mínimo que, al mes de abril de 2017, fue cumplido por 22 partidos.⁶

En términos generales, las adecuaciones a los partidos políticos favorecen políticas de transparencia, de mayor equidad en la representación, y establecen mecanismos de acción afirmativa que estimulan una mayor equidad de género. Asimismo, se consideraron incentivos para el fortalecimiento de las funciones de educación y vínculo con el medio social de las tiendas políticas. Finalmente, se entregaron recursos permanentes para financiar mínimamente el día-a-día de estas instituciones.

Las dificultades mayores se refieren a la implementación de la norma y al modo en que mayores niveles de transparencia se asocian con cambios efectivos en las prácticas institucionales. De no mediar un seguimiento externo de control, parece ser que los partidos por sí solos no tienen muchos incentivos para alterar sus prácticas tradicionales. Otro de los inconvenientes se refiere a las dificultades de competencia para los partidos nuevos, que si no alcanzan los mínimos legales (5% de los votos en las regiones en que está constituido), o al menos eligen representantes (cuatro parlamentarios en al menos dos regiones)

5 Al respecto, véase "La UDI recibirá más de 1 mil millones del Estado siendo el partido con mayor financiamiento", *La Tercera*, 28 de enero, 2016.

6 Al 15 de abril de 2017 lograron reficharse a nivel nacional los partidos Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), Partido Por la Democracia (PPD), Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista (PS), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), Partido Comunista (PC), Partido Progresista (PRO) y Evolución Política. Se constituyeron como partidos regionales, Partido Humanista (PH), Ecologista Verde, Igualdad, Partido Movimiento Amplio Social (MAS-región), Partido Regionalista Independiente (PRI), Democracia Regional Patagónica, Liberal, Amplitud, Izquierda Ciudadana, Unión Patriótica, Todos, Revolución Democrática, Por la Integración Regional, y luego de haber apelado, el partido Ciudadanos. Así, el número total de partidos constituidos quedó en 23, de los cuales 9 tienen carácter nacional.

deben disolverse y reiniciar el proceso de reinscripción. No se permite, por ejemplo, que las firmas recolectadas para un ciclo sean reutilizadas al iniciar el proceso de formación, incluso si este se hace de inmediato. Finalmente, resulta muy pronto para evaluar si todos estos cambios legales permitirán un nuevo tipo de relacionamiento de los partidos con sus bases territoriales.

4 Perspectivas

Las reformas introducidas por el gobierno de Bachelet han sido muy relevantes y sin duda generarán un fuerte impacto en el sistema político. Aunque todavía es muy temprano para evaluar su implementación, por lo pronto es probable que el nuevo sistema mantenga vigente el esquema de partidos tradicionales, dadas las condiciones de acceso a recursos públicos y privados para financiar campañas. Posiblemente se abrirá a una moderada fragmentación, al permitir la inclusión de nuevos partidos; y seguramente se estimulará la representación de mujeres en el Congreso Nacional debido a la ley de cuotas. No cabe duda de que estas reformas contribuirán a emparejar la cancha de la competencia y de la representación política.

No obstante, quedan aspectos significativos no resueltos en el debate político de las reformas.⁷ En primer término, el hecho de que se limitara el financiamiento de las empresas a campañas electorales no acabará el incentivo de ellas para incidir en el proceso político. Por lo mismo, es probable una mayor inversión de las empresas en *lobby* directo e indirecto a los legisladores. Lo anterior implica la necesidad de revisar la actual legislación de *lobby*, que tiene debilidades importantes sobre el registro y las condiciones para realizar tal actividad. Otro de los problemas se asocia con la fiscalización efectiva de las campañas electorales. Se supone que el Servel debiese controlar aleatoriamente las campañas, pero ello requiere del establecimiento de capacidades de fiscalización *in situ* que hasta el momento no se ha hecho efectivo. Adicionalmente, las mayores restricciones para realizar campañas y exponer publicidad generan dificultades en las candidaturas de los desafiantes. Medidas tales como una franja radial pública y gratuita, acceso a la prensa escrita y revisión de las estrictas normas de publicidad en las calles debiesen formar parte de una nueva generación de reformas en esta materia.

Desde el ámbito de la acción afirmativa para resolver ciertas brechas en el acceso al poder de grupos históricamente subrepresentados, está por verse el impacto que tendrá la ley de cuotas que estimula la participación de mujeres dentro de los partidos y en campañas políticas para cargos en la legislatura.

7 Algunas de ellas son mencionadas por Eduardo Engel en entrevista "Lo que ha visto la gente de la agenda de probidad es la Punta del Iceberg", *La Tercera*, 22 de abril 2017.

A esta evaluación debiese agregarse una discusión amplia y que involucre a los pueblos indígenas para el establecimiento de escaños reservados en el Congreso y mecanismos de inclusión de ellos en el conjunto de los espacios de decisión a nivel nacional, pero también regional y local.

Otros aspectos no considerados en el debate se refieren a la facilitación de la concurrencia a votar por medio del establecimiento de transporte gratuito el día de elecciones, que reduciría significativamente el clientelismo y acarreo que existe particularmente en regiones. También incluyen la obligatoriedad de asistir a votar y reformas que estimulen el voto programático, como el voto por lista en vez del voto nominal que hoy rige en el sistema electoral en todas las elecciones de cuerpos colegiados. Medidas como las indicadas permitirían reducir las brechas y estimular una mayor igualdad de competencia y representación.

Referencias bibliográficas

- Aninat, I., González, R. & Sierra, L. (2015). *Reforma de la política: una mirada sistémica*. Serie Propuestas de Política Pública N° 11. Santiago: Centro de Estudios Públicos (CEP) Chile. <http://bit.ly/2tWbNTY>
- Comisión Engel (2015). *Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias, y la Corrupción. Informe final*. Santiago. <http://consejoanticorrupcion.cl/informe/>
- Fernández, M. Á. & Siegel, P. (s/f). *Análisis del cambio de sistema electoral en Chile*. Santiago: Sociedad de Políticas Públicas. <http://bit.ly/2w33ZBg>
- Fuentes, C. (2011). Financiamiento de partidos políticos en Chile. En: P. Gutiérrez & D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina* (pp. 135-183). México, D.F.: Fundación IDEA, OEA, UNAM.
- Fuentes, C. (2012). *El pacto*. Santiago: Ediciones UDP.
- Fuentes, C. (2017). *Las nuevas reglas del juego político en Chile: partidos, campañas y probidad*. Serie Análisis N° 1. Santiago: Fundación F. Ebert. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/13550.pdf>

Legislación

- Ley 20840. Sustituye el sistema electoral binominal para elecciones parlamentarias.
- Ley 20860. Reforma constitucional que otorga autonomía constitucional al Servicio Electoral.
- Ley 20870. Establece cesación en los cargos de parlamentarios, alcaldes, consejero regional y concejal por infracción grave a las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral.
- Ley 20880. Establece regulaciones sobre conflicto de interés y reforma los mecanismos para fideicomiso ciego.
- Ley 20900. Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia.

- Ley 20911. Crea plan de formación ciudadana para los establecimientos educacionales reconocidos por el Estado.
- Ley 20915. Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización.
- Ley 20922. Modifica disposiciones aplicables a los funcionarios municipales y entrega nuevas competencias a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

La participación ciudadana continúa siendo un enunciado político de baja intensidad

Gonzalo Delamaza¹

1 ¿En qué consiste actualmente el desafío de la participación ciudadana en Chile?

Nuestro análisis sobre el tema de la participación ciudadana durante el primer año del gobierno que ahora termina, fijaba así el problema que había que abordar: “No se aprecia aún voluntad política para convertir el asunto de la participación ciudadana en un tema políticamente relevante, para lo cual se debe avanzar simultáneamente en tres aspectos: extensión y fortalecimiento de la institucionalidad participativa en la gestión pública; medidas para fortalecer las capacidades de la sociedad civil organizada y —*last but not least*— reformas políticas” (Delamaza, 2015, p. 59). Esto se debe a que a lo largo de los años —y especialmente desde la promulgación y reglamentación de la Ley 20500 (2012)— se ha instalado en Chile una gran cantidad de mecanismos que involucran participación de actores externos al Estado, que abarcan desde consejos mixtos (para la producción limpia, para la cultura, para el Fosis, para el desarrollo urbano, para el financiamiento de organizaciones de la sociedad

1 Gonzalo Delamaza. Doctor en Sociología por la Universidad de Leiden, Holanda; director del Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (Cispo), Universidad de Los Lagos.

civil, entre otros), hasta procesos de consulta a los afectados por determinadas decisiones de política y las múltiples “mesas de trabajo” donde se dialoga acerca de la mejor implementación de diversos programas. De esta forma, el problema de la participación en Chile no se debería tanto a la “falta de mecanismos”, sino a la naturaleza y eficacia de estos mecanismos. El diagnóstico que recogió el Consejo Nacional para la Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil (CNPC) en su informe, señala:

La Ley 20500 carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento (...). Tampoco se establece el financiamiento de los mecanismos de participación de modo de garantizar su funcionamiento estable. El carácter de estos mecanismos como informativos, consultivos y no vinculantes, los hace muy poco efectivos, lo que desmotiva a muchos dirigentes para participar en ellos. Los consejos (...) no cuentan con una definición precisa ni se les asigna un lugar en el sistema de administración pública, mientras el nivel regional continúa excluido de los mecanismos previstos por la ley. (CNPC, 2017, p. 30)

En tales condiciones, evaluar la gestión gubernamental en materia de participación requiere abordar principalmente los avances en relación con tres grandes órdenes de problemas: la institucionalidad participativa poco relevante para la gestión pública; la fragmentación y debilidad de la sociedad civil organizada; y la falta de mecanismos de democracia directa que complementen aquellos propios de la democracia representativa.² El capítulo se organiza en torno a esos tres asuntos.

2 Avances en materia de participación ciudadana en Chile

2.1 Iniciativas institucionales

Como se sabe, la Ley de Asociatividad y Participación en la Gestión Pública fue impulsada por los gobiernos de la Concertación desde 2004, pero fue promulgada en 2011 bajo el gobierno de Piñera. Su reglamentación se completó en febrero de 2012. Eso significó que la voluntad política de ese gobierno fue suficiente para concurrir a su aprobación, pero no para desarrollar una estrategia clara para ponerla en práctica, por lo que múltiples instancias de consejos de la sociedad civil no se constituyeron, o lo hicieron pero prácticamente no funcionaron. Tampoco se implementó un programa para promover su instala-

2 Un desafío complementario al de la necesidad de instituciones de democracia directa es el de perfeccionamiento de la propia democracia representativa, aquejada de fuertes problemas de legitimidad y corrupción: sistema electoral; financiamiento de la política; democratización de los partidos políticos; probidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. No abordaremos esos temas en este capítulo, pero puede señalarse que durante el gobierno de Bachelet se registraron mayores avances en esa materia que en la dimensión participativa de la democracia.

ción en el ámbito comunal, ni se establecieron mecanismos de seguimiento y monitoreo de los avances en la materia.

El segundo gobierno Bachelet se planteó simultáneamente conseguir la implementación completa de la ley, elaborar una propuesta de reforma y crear una nueva institucionalidad (el Consejo Nacional de Participación) que monitoreara, fiscalizara y promoviera avances futuros en la materia. Estos elementos quedaron plasmados en el Instructivo Presidencial 002 de agosto de 2014, orientado bajo la idea de pasar de una participación consultiva a una deliberativa. Se estableció un plazo de seis meses para que ministerios y servicios públicos elaboraran una nueva Norma de Participación que recogiera esta orientación, crearan una Unidad de Participación Ciudadana dependiente del primer nivel jerárquico, llevaran a cabo Cuentas Públicas Participativas cumpliendo ciertos estándares definidos y constituyeran su Consejo de la Sociedad Civil, garantizando estándares mínimos de funcionamiento (cantidad de reuniones, materias que consultar). En otros términos, culminar la implementación completa de la Ley 20500 en lo referido al ámbito sectorial. Adicionalmente se recomendó a los ministerios y servicios ampliar los mecanismos participativos a través de cabildos, consultas, audiencias y presupuestos participativos. No se establecieron mecanismos de monitoreo de cumplimiento del instructivo, por lo que no se cuenta con datos oficiales sobre la materia, pero en términos globales puede decirse que lo relativo a la implementación de la 20.500 fue impulsado activamente por la División de Organizaciones Sociales (DOS), a cargo del exdirigente estudiantil comunista Camilo Ballesteros. La mayor parte de los servicios públicos considerados (127) han cumplido con la instrucción de renovar las Normas, crear las Unidades, constituir los Consejos y realizar las Cuentas Participativas. Por el contrario, no se conocen iniciativas que recogieran las recomendaciones adicionales del Instructivo.

Durante el primer trimestre de 2015, una gran cantidad de ministerios y servicios realizaron cuentas públicas participativas (lo propio hicieron los intendentes e intendentas). Durante ese año y el siguiente habían aprobado las nuevas normas de participación ciudadana y habían constituido las unidades respectivas. La mayor parte de los Consejos estaban funcionando con integrantes electos, aunque con excepciones importantes, como la Subsecretaría de Desarrollo Regional y el Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Un caso particular lo constituyó el Ministerio de Energía que, como reacción a las dificultades planteadas a la inversión energética por la oposición y los conflictos impulsados por las comunidades locales en múltiples localidades, inició una reestructuración ministerial y un proceso participativo de amplio alcance para la formulación de una política energética. De esta manera constituyó una División de Participación y Diálogo Social, integrando de este

modo la tarea a la gestión regular del Ministerio, superando el estatus consultivo que tienen los consejos y otros mecanismos contemplados en las normas sectoriales.³ Ello implicó también destinar recursos de financiamiento a la labor, cuestión que los demás sectores tampoco han podido resolver de manera adecuada.

En el mismo Instructivo de agosto, se anunciaba la creación del CNPC para 2014, lo que finalmente ocurrió a través de un decreto en enero de 2016, pero no con las funciones previstas, que hubiesen requerido una ley que lo regulase. Fue implementado, así, como una comisión formada exclusivamente por dirigentes de organizaciones de la sociedad civil, con la misión de elaborar un diagnóstico de la participación ciudadana en Chile, estándares deseables en la materia y una propuesta de reforma legal (que incluyese la institucionalización del Consejo). El CNPC —dirigido por el autor de este capítulo— sesionó durante un año, durante el cual realizó audiencias públicas y encuentros en todas las regiones del país. Recibió la información proveniente de las distintas reparticiones públicas involucradas en la implementación de la Ley 20500.⁴

El retraso en la constitución del CNPC implicó que coincidiera con el inicio del proceso constituyente en su fase participativa y con la implementación del Consejo Ciudadano de Observadores, lo cual produjo confusión respecto de los roles de los respectivos consejos y una cierta duplicidad en los contenidos y oportunidad de los diálogos ciudadanos organizados en torno a ambos procesos.⁵ Por otra parte, al no contar con una ley que lo respaldara, el CNPC no podía asumir las funciones fiscalizadoras y promotoras que se habían planteado en el programa presidencial, debiendo limitarse, por tanto, a la elaboración participativa de un diagnóstico y una propuesta de reforma.

El Informe Final del CNPC (2017) plantea un diagnóstico de la participación ciudadana como una “tarea pendiente” en Chile, haciendo hincapié en las principales debilidades de la Ley 20500 en la materia. Algunas de ellas son la poca incidencia de los mecanismos existentes en el proceso de toma de decisiones, dado su carácter estrictamente consultivo y débilmente articulado al proceso mismo de las políticas públicas; la inexistencia de financiamiento para la operación de los mecanismos institucionales puestos en marcha; la falta de sanción ante incumplimientos de la norma legal; la exclusión del ámbito regional; la insuficiencia de instrumentos para el fortalecimiento de las organiza-

3 La “División” es el nivel jerárquico superior de la burocracia ministerial, dependiente directamente de la Subsecretaría correspondiente. Sobre las modificaciones en el Ministerio, véase <http://www.energia.gob.cl/que-entendemos-por-participacion-ciudadana>

4 Véase el texto completo del Informe, así como la sistematización del proceso de consultas y audiencias en <http://consejoparticipacion.cl>

5 En su discurso de instalación del CNPC, la Presidenta hizo mención a esta situación y pidió al CNPC que se vinculara con el proceso constituyente que se estaba también iniciando.

ciones de la sociedad civil y la necesidad de abordar las debilidades de la Ley 19418 relativa a las Juntas de Vecinos y organizaciones comunitarias. Cada una de estas fallas dio origen a propuestas de modificación.

A las propuestas de reforma de la Ley 20500, se agregó también una proposición acerca de cómo garantizar constitucionalmente el derecho a la participación en una nueva Constitución Política, modificar la definición de ciudadano, e incluir en la Constitución mecanismos de democracia directa. El Informe del CNCP se enmarca en el enfoque de derechos humanos, utilizando para ello los acuerdos internacionales que Chile ha suscrito en la materia. A partir de ese enfoque, establece estándares de participación que lo operacionalizan y permitirían crear indicadores de avance en participación. Finalmente propone doce medidas inmediatas —es decir, materias que pueden abordarse sin reformas legales—, a través de medidas administrativas que dependen principalmente de la voluntad política gubernamental. A la fecha del cierre del Informe del CNCP en agosto 2017, se había constituido un Comité Interministerial que se encuentra estudiando estas propuestas, sin que se pueda esperar la concreción de algunas de ellas durante el periodo de gobierno de Bachelet.

La Ley 20500 establece mecanismos en el ámbito sectorial del gobierno central y en el de las municipalidades, pero omite el nivel regional. Por ello, la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) impulsó la innovación participativa en los gobiernos regionales, adelantando lo que podría contener una reforma en la materia. Para ello desarrolló el Programa "Incide", en cinco regiones del país (Tarapacá, Coquimbo, Biobío, Los Ríos y Aysén) con el fin de establecer allí Consejos de Organizaciones de la Sociedad Civil, dictar reglamentos regionales y formular políticas de participación ciudadana. Los avances fueron modestos, encontrándose recién al final de periodo en proceso de licitación la elaboración de políticas regionales de participación en algunas de las regiones seleccionadas. La experiencia de la región de Los Ríos fue diferente, puesto que con recursos propios formó el Consejo, elaboró el reglamento y aprobó la destinación del 30% de los recursos del Fondo Regional de Inversión Local (FRIL) a decisión de los dirigentes sociales de las comunas a partir de 2015. También consideró financiamiento regional para algunos plebiscitos comunales.⁶ La experiencia del FRIL participativo ha sido replicada a partir de 2016 por la región de Tarapacá.

En otro ámbito, en abril de 2015 la Presidenta anunció, una vez más, la creación del Defensor Ciudadano, ligándolo a la salida de la crisis de corrup-

6 Hasta mayo de 2017 el intendente de Los Ríos fue el socialista Egon Montecinos, profesor universitario e investigador de los presupuestos participativos. Sobre la primera experiencia de FRIL participativo en 2014, véase "FRIL Participativo 2014. Región de Los Ríos", en <http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/130>

ción y financiamiento ilegal de la política. Esta iniciativa se viene planteando desde el gobierno de Aylwin, sin concretarse hasta la fecha.

Un último aspecto necesario de mencionar es la utilización cada vez más regular de la consulta indígena en diversas materias relacionadas con iniciativas del sector público, aplicándose así la normativa del Convenio 169 de la OIT. Inicialmente se la aplicó a la institucionalidad del Consejo de la Cultura y las Artes (que llevó a modificar su nombre a Consejo de las Culturas y las Artes) y a la nueva institucionalidad del Ministerio de Desarrollo Social. Luego se la utilizó en múltiples oportunidades frente a proyectos de inversión en territorios indígenas y por parte de ministerios como Salud y Bienes Nacionales. Finalmente se realizó un proceso de consulta indígena sobre el proceso de elaboración de una nueva Constitución.

2.2 La ausencia de iniciativas en torno al fortalecimiento de la sociedad civil

El segundo componente de evaluación de las políticas de participación ciudadana muestra mucho menor dinamismo que el anterior. Por una parte, la propia Ley 20500 es muy restrictiva en la materia: solo establece el Fondo de Fortalecimiento de Organizaciones de Interés Público (FOIP) y el Registro Nacional de Organizaciones sin Fines de Lucro; y permite la federación y confederación de las organizaciones territoriales. Por otra parte, norma la calificación de elecciones de las organizaciones territoriales por parte de los Tribunales Electorales Regionales.

En relación con el FOIP, este existía como un programa de la Secretaría General de Gobierno desde 2003, y luego fue establecido por ley a partir de 2012. Su asignación presupuestaria es reducida, llegando a 1.427 millones de pesos, cifra que no experimentó reajuste alguno en el periodo. Cabe recordar que esta cifra es inferior a la que comprometió la Presidenta Bachelet en su discurso de lanzamiento de la Agenda Participación en el inicio de su anterior gobierno. Durante el gobierno de Piñera, el Fondo fue recortado en 400 millones de pesos, que se traspasaron a un Fondo de Iniciativas Locales ejecutado discrecionalmente por la autoridad. La gestión principal del gobierno de Bachelet fue reponer la partida completa al Fondo, bajo administración del Consejo Mixto establecido por la ley. Las modalidades de asignación de proyectos continúan sin variación: un pequeño número de proyectos de muy corta duración (unos cuatro meses), sin continuidad en el tiempo y con difíciles normas de rendición para las organizaciones comunitarias. En definitiva, se trata de un instrumento de baja relevancia para las organizaciones, que no ha experimentado avances en el tiempo.

En cuanto al Registro de Organizaciones, la situación no ha sido muy diferente, por cuanto el Servicio de Registro Civil recibió el mandato de man-

tenerlo, pero sin asignaciones presupuestarias ni de personal para hacerlo. Tampoco se realizaron modificaciones institucionales para un mejor desempeño. La información que recibe el Registro Civil proviene de los secretarios municipales, no recibe un tratamiento de validación y tampoco se actualiza en el tiempo. Durante 2017 se ha llevado adelante una mesa de trabajo al interior del Gobierno para intentar dotarlo de efectividad y brindar algún servicio a las organizaciones.

Finalmente, se debe señalar el difícil problema que enfrenta una gran cantidad de organizaciones de base que no han podido validar sus elecciones de directiva ante los Tribunales Electorales Regionales. Por una parte, estos solo tienen domicilio en las capitales regionales; y por otra, carecen de la capacidad y recursos para atender el enorme caudal de organizaciones que requiere la calificación electoral. Ello ha significado que muchas organizaciones no cuentan con directivas calificadas legalmente y experimentan diversas dificultades para participar en el escenario local (Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, Cosoc) y postular a proyectos.

En definitiva, se constata que los instrumentos contemplados en la Ley 20500 para el fortalecimiento de la asociatividad tienen existencia legal, pero no han dado lugar a un efectivo fortalecimiento e, incluso, como ocurre con los Tribunales Electorales Regionales, representan un obstáculo para su desarrollo.

En las condiciones expuestas, no es extraño constatar que la dinámica de los principales movimientos sociales en el país no se relaciona mayormente con los instrumentos que provee la institucionalidad, ni en términos de una participación colaborativa, ni tampoco como espacios de influencia real. Tanto en términos sustantivos como procesales —es decir, de modalidades de participación—, los diferentes movimientos se han manifestado más bien en contra de la política gubernamental y sus medidas de reforma. Así ha ocurrido con las reformas educacional, laboral y del sistema de pensiones, por mencionar las principales.

3 El proceso constituyente y el lento avance de las reformas políticas

El último componente por revisar, quizás el más decisivo, es el relativo a las reformas políticas que permitirían ampliar de manera más significativa la participación ciudadana. Por una parte, se han verificado avances en materias de política representativa: ley del *lobby*, financiamiento de la política, cambio del sistema binominal y obligatoriedad de elecciones primarias. Son temas que se analizan en otros capítulos de este volumen. Por otra parte, conviene hacer mención de los avances producidos en relación con el proceso constituyente, especialmente en la construcción de las llamadas “Bases Ciudadanas” para una

nueva Constitución, que marcaron el año 2016. A comienzos de ese año, el Gobierno anunció dos medidas que pretendían darle viabilidad a un proceso que culmine en una nueva Constitución. En primer término, en abril se envió al Congreso un proyecto de ley para reformar el Capítulo XV de la actual Constitución, agregando un artículo que establece que se podrá convocar a la elaboración de una nueva Constitución —la actual solo contempla reformas parciales—, la realización de una convención constitucional y la regulación de dicha convención mediante una ley orgánica constitucional. En la práctica ello significa que se le entrega al Congreso la facultad para determinar el mecanismo que se utilizaría para la elaboración de un nuevo texto constitucional: si una comisión parlamentaria, si un grupo mixto entre ciudadanos y parlamentarios o si una asamblea constituyente.

El segundo componente que se anunció a comienzos de 2016 fue el inicio de una fase participativa para la elaboración de contenidos de la nueva Constitución. Para ello, durante el primer semestre se organizaron encuentros en todas las provincias y regiones sobre el tema, convocados por las autoridades respectivas. Por otra parte, se puso en marcha una consulta virtual y se estableció un protocolo para la realización de Encuentros Locales Autoconvocados (ELA) sobre la nueva Constitución. En estos eventos los participantes debían pronunciarse sobre listas prefijadas de principios y valores, derechos, deberes y responsabilidades, e instituciones que consideraban prioritarios para incluir en la nueva Carta Constitucional. Para la regulación y fiscalización de este proceso se nominó un Consejo Ciudadano de Observadores (CCO), de carácter pluralista, que debía dar garantías de imparcialidad y transparencia de lo que realizase. El Informe Final del CCO (2017) describe así el proceso que observó:

De las cuatro etapas que este proceso contempló —Encuentros Locales Autoconvocados (ELA), Cabildos Provinciales, Cabildos Regionales y consulta individual por internet—, fue en los ELA donde vimos aparecer más vivamente el *ethos* de una comunidad que acoge la opinión del otro y se resiste a la dispersión. Amigos, vecinos, compañeros de trabajo, familias completas se reunieron en salones comunitarios, parroquias, gimnasios, oficinas y, por sobre todo, en casas particulares, a muchas de las cuales los miembros de este Consejo Ciudadano de Observadores (CCO) llegamos como invitados para dar fe de lo que ahí estaba sucediendo. (p. 2)

(...)

En los ELA —porque la realidad de los Cabildos Provinciales y Regionales fue menos rica y diversa, más oficial, cabría decir— primó un civismo entusiasmante y esperanzador. Pudo participar más gente, es cierto. Pero cabe destacar que no existe en la historia de Chile, y hay muy pocos casos en

la historia del mundo, de procesos de participación de esta clase y dimensión. Su metodología puede ser discutida —nosotros mismos la discutimos mucho—, pero no es su efectividad y coherencia responsabilidad de este CCO. (p 3)

Al CCO le correspondió, además, seleccionar y capacitar a los facilitadores de los ELA y conducir la sistematización de los resultados del conjunto del proceso, con el fin de dar paso a la elaboración de las Bases Ciudadanas.

A pesar de que el proceso tuvo una escasa publicidad, difusión y apoyo formativo previo, ya que los recursos asignados fueron cuestionados por la oposición y que la duración total del proceso no excedió los cuatro meses, la cantidad de personas involucradas superó largamente las expectativas previas, especialmente en lo que refiere a los ELA.⁷ El resumen de la participación en este singular, inédito y breve proceso fue el siguiente:

Tabla 1. Participación ciudadana en instancias para elaboración de contenidos de la nueva Constitución

	Consultas Individuales	Encuentros Locales Autoconvocados	Cabildos Provinciales	Cabildos Regionales
Instancia	—	7.964 encuentros validados (*)	656 mesas	491 mesas
Personas	90.804	105.161	12.852	8.621

(*) Se realizaron muchos más ELA, pero no todos ellos pudieron ser validados por el CCO dadas diversas restricciones y requisitos formales que no siempre pudieron cumplirse a cabalidad.

Fuente: Comité de Sistematización (2017, p. 6).

En otros términos, si solo consideramos las dos primeras instancias, de carácter autónomo y autogestionado, participó en el proceso un total de 195.965 personas, con preeminencia del segmento de menores de 37 años, así como de mujeres en el caso de los ELA.

Como se señaló, en los ELA las y los participantes debían pronunciarse priorizando en torno a cuatro asuntos: principios y valores, derechos, deberes y responsabilidades, e instituciones. En el último ítem, se dio prioridad a las instituciones de democracia directa y participativa (lo que se repitió en el caso de los Cabildos). Una síntesis de las primeras tres prioridades expresadas en las dos instancias autónomas es la siguiente:

7 Las consultas individuales se pudieron realizar entre el 23 de abril y el 6 de agosto, mientras los ELA contaron con apenas dos meses para llevarse a cabo: entre el 23 de abril y el 26 de junio de 2016 (Comité de Sistematización, 2017, p. 6).

Tabla 2. Prioridades expresadas en las Consultas Individuales y en los Encuentros Locales Autoconvocados (ELA)

Ítem	Prioridad	Consultas Individuales	Encuentros Locales Autoconvocados (ELA)
Principios y Valores	1°	Justicia	Justicia
	2°	Igualdad	Democracia
	3°	Democracia	Respeto / Conservación de la naturaleza y el medio ambiente
Derechos	1°	Educación	Educación
	2°	Salud	Salud
	3°	Igualdad ante la ley	Igualdad ante la ley
Deberes y Responsabilidades	1°	Protección, promoción y respeto por los derechos humanos fundamentales	Protección, promoción y respeto por los derechos humanos fundamentales
	2°	Protección y conservación de la naturaleza	Protección y conservación de la naturaleza
	3°	Cumplimiento de las leyes y normas	Respeto por la Constitución
Instituciones	1°	Plebiscitos, referendos y consulta	Plebiscitos, referendos y consulta
	2°	Poder Judicial (estructura y funciones)	Poder Judicial (estructura y funciones)
	3°	Congreso y Parlamento (estructura y funciones)	Defensor del Pueblo / Ciudadano

Fuente: Elaboración propia con base en Comité de Sistematización (2017).

Es interesante el énfasis ciudadano en derechos sociales y en la defensa de los derechos humanos fundamentales, así como la importancia que adquiere la defensa del medioambiente. Para este trabajo resulta de especial relevancia la prioridad institucional que los participantes realizaron sobre Plebiscitos, Referendos y Consultas. En el caso de los ELA, el Comité de Sistematización, en su Resumen Ejecutivo (2017), describe así los significados expresados en ese punto:

se describe como un mecanismo de participación ciudadana, es decir, donde se expresa la opinión de la ciudadanía, fundamental para la democracia. Se le asocian conceptos como el ser vinculantes, el de democracia directa y el de iniciativa popular. Se valora por la posibilidad que otorga a la ciudadanía de tomar de decisiones como una expresión de la participación en democracia. Se propone fundamentalmente la necesidad de que haya participación ciudadana directa y vinculante en las decisiones. Esta participación debe

materializarse en mecanismos como los plebiscitos, consultas y referendos. (p. 33)

Inmediatamente después de terminado el proceso anterior, se realizó una Consulta Indígena en materia constitucional, la que tuvo lugar entre agosto 2016 y enero 2017. Se realizaron 650 encuentros (255 organizados por el Gobierno y 350 ELA), que reunieron a 16.478 participantes. Adicionalmente, 538 participantes respondieron la Consulta Individual. Con estas cifras, la suma de participantes en la totalidad de las instancias adecuadamente validadas, se eleva a 235.705 personas. Los tres principios básicos que se priorizaron fueron el reconocimiento constitucional (50%), el multiculturalismo (23,2%) y el multinacionalismo (22,3%) (Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD], 2017, p. 19).

Durante 2017, el gobierno de Bachelet trabaja —a través de un equipo en el Ministerio Secretaría de la Presidencia— en la elaboración de un texto constitucional sustentado en las Bases Ciudadanas, que será enviado por el Ejecutivo al Congreso antes del final del mandato, para que sea considerado en cualquiera de las alternativas de elaboración de la nueva Constitución.⁸

Junto a la prioridad ciudadana ya mencionada, se puede agregar que durante los últimos años se han presentado diversas propuestas legislativas para regular la iniciativa popular de ley, para establecer los presupuestos participativos y la revocatoria de mandato, aunque ninguna de ellas ha llegado a convertirse en ley.⁹

Es necesario señalar que mientras sobre el particular existe amplio respaldo ciudadano, en la elite política el tema causa importantes divisiones. Diversas opiniones señalan que solo se debe fortalecer la democracia representativa y que la introducción de mecanismos de democracia directa o participativa representan un peligro populista o autoritario o, cuando menos, una distorsión del proceso democrático. El supuesto tradicional de la ciencia política establece que primero se dirime el poder en el proceso político, donde se determinan las prioridades: qué y cuánto le toca a cada uno. Luego, los técnicos elaboran, según criterios de racionalidad instrumental, cuáles son los caminos óptimos

8 Por su parte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) también observó el proceso descrito a través de una Misión Especial, la que concluye en los siguientes términos: “La etapa participativa en la reforma constitucional es un primer paso hacia un gobierno más abierto e inclusivo. El proceso participativo en el cual el gobierno de Chile se ha comprometido para la construcción del proceso constituyente ha mostrado el interés y el compromiso de una parte significativa de los chilenos para expresar sus opiniones e interés en su futuro. Chile debe construir sobre esta consulta y usarla para profundizar y fortalecer la estrategia de compromisos en el ámbito nacional y local” (OECD, 2017, p. 25). [Traducción del autor].

9 Existen propuestas presentadas por, la senadora Alvear y los senadores Lagos Weber, De Urresti y Quinteros. También el CNPC se pronunció en 2017 en la misma dirección (CNPC, 2017, p. 41).

—más rápidos y baratos o costo-efectivos— para obtener resultados. No hay en este esquema espacio alguno para la participación ciudadana con consecuencias de decisión por fuera del proceso político-partidario, ni cabe tampoco en el ámbito de las políticas públicas. Como plantea Carlos Peña (2006): “Si la tarea de la política pública supone fines previamente definidos en el proceso político democrático, entonces la participación de las organizaciones no gubernamentales podría, en vez de mejorar la democracia, alterarla por la vía de corregir sus resultados mediante la presión y la influencia (en términos técnicos equivaldría a una falla del proceso político)” (p. 4).

La “crítica liberal” a la participación ciudadana y a la democracia participativa se fundamenta en la separación tajante entre sociedad civil y Estado. Los términos mantienen su sentido hegeliano: mientras la sociedad civil es por definición el reino de los intereses particulares y egoístas, solo en el Estado se puede realizar la síntesis abstracta de los intereses generales. Este planteamiento no considera la posibilidad metodológica de construcción de intereses públicos a partir de la deliberación ciudadana al margen de los partidos o donde estos comparten roles con otros actores. Toda construcción de voluntad política por medio de mecanismos de participación directa es vista como populismo.

Otras críticas a la participación surgen desde la política representativa, donde se considera que la participación directa de la ciudadanía podría debilitar la representación al informalizar la política a través de canales definidos de modo impreciso, pero en forma paralela a la de los representantes electos. En este sentido se contesta uno de los fundamentos principales de la democracia participativa, que es el perfeccionamiento y profundización democrática. Compartiendo el diagnóstico de los problemas que aquejan a la democracia representativa, se considera, sin embargo, que la solución participativa no es tal, pues acrecienta el problema en vez de resolverlo (Arriagada, 2007).

En el caso chileno, por último, la participación popular es vista también con temor por diferentes actores. A comienzos del gobierno de Michelle Bachelet en 2006, se suscitó un intenso —aunque breve— debate sobre la posibilidad de un “gobierno ciudadano”, planteado entonces por la Presidenta. La reacción de algunos analistas políticos, tanto de oposición como de gobierno, aludía al “peligro de desborde” que un enfoque de ese tipo entrañaba. En distintas coyunturas se ha repetido la misma reacción frente a la emergencia de demandas ciudadanas, como en las movilizaciones de indígenas en el sur del país, de los estudiantes, de los afectados por problemas medioambientales y otros. Se trata de demandas que carecen de canales institucionales de participación y, por lo tanto, se realizan fuera de ellos. Sin embargo, se verifica en las elites chilenas un énfasis muy marcado en la necesidad de “mantener el

orden”, por sobre la de ampliar la institucionalidad para la inclusión de los grupos marginados de la sociedad. Es posible que tras esa reacción subyazga un fenómeno de memoria histórica relativo a la “explosión de demandas sociales” que caracterizó el periodo inmediatamente anterior al golpe militar y que la democracia de la época no supo canalizar. Pero también puede interpretarse como un patrón de conducta de mayor duración, propio del modo de configuración histórica de la democracia en Chile, donde la idea de gobernabilidad como “mantención del orden” a través de un pacto elitario tiene una presencia preponderante.

4 Conclusiones

La principal conclusión que se puede derivar del análisis de la participación ciudadana en el gobierno de Bachelet es que continúa profundizándose la brecha entre la demanda participativa de la ciudadanía, que crece desde ser algo difuso hace un decenio a constituir una prioridad en el presente, y la oferta institucional de la misma. A este respecto, cabe señalar que el esfuerzo principal del segundo gobierno Bachelet estuvo puesto en completar la implementación de la Ley 20500, e introducir como práctica corriente la realización de consultas indígenas aplicando el Convenio 169 de la OIT. Sin embargo, la naturaleza de esas normativas, en especial la Ley 20500, limita severamente la efectividad de dichos mecanismos institucionales. Eso también forma parte del diagnóstico que el Gobierno hizo en la materia, lo que lo condujo a plantear la introducción de reformas a través de modalidades participativas: la etapa ciudadana del proceso constituyente y la constitución del CNPC para proponer reformas en pro de la participación son muestra de ello. Ambos cometidos se llevaron a cabo, aunque con evidentes limitaciones de tiempo, visibilidad pública, recursos disponibles y respaldo político tanto del conjunto de la coalición gobernante como de la oposición de derecha. A pesar de ello, esta última terminó sumándose, dejando atrás la descalificación inicial sobre la etapa participativa del proceso constituyente.

La voluntad presidencial fue decisiva para mantener las iniciativas mencionadas en pie, pero no fue suficiente para diseñar un proceso coherente y poderoso de transformación que alineara al conjunto de los sectores políticos que apoyan al Gobierno. Tampoco el Gobierno recibió el respaldo de los movimientos sociales, que criticaron fuertemente las reformas impulsadas por este en diversas materias. A partir de inicios de 2015, el tema de la corrupción y el financiamiento ilegal de la política se tomaron el escenario del debate público, afectando gravemente la confianza ciudadana en los actores políticos, así como la popularidad de la Presidenta.

El problema pendiente más importante es el destino político de las refor-

mas participativas planteadas. En cuanto a la Ley 20500, la tardanza en constituir el CNPC y la debilidad política del Gobierno en su etapa final le han impedido siquiera formular un proyecto de ley que pudiese ingresar al Congreso antes de finalizar el mandato, con lo que las propuestas del Consejo, a pesar de ser relativamente compartidas por sectores del Gobierno, corren el riesgo de no tener consecuencias prácticas. En cuanto a la nueva Constitución y la inclusión en ella de mecanismos de democracia directa y garantía del derecho a la participación, eso es un asunto que dependerá completamente de una próxima administración y periodo político. Es evidente que esas propuestas causan fuerte reacción en contra de importantes sectores de la derecha, al igual que en sectores presentes en la mayoría de los partidos de la actual coalición gobernante.

El incremento de la demanda ciudadana, sin embargo, ha sido tomado en consideración por algunas de las candidaturas presidenciales que han surgido durante el año 2017. Es el caso del candidato Alejandro Guillier, apoyado por todos los partidos de la Nueva Mayoría con excepción de la Democracia Cristiana, y la candidata Beatriz Sánchez del Frente Amplio, coalición de doce agrupaciones de izquierda surgidas mayoritariamente de la movilización social del último quinquenio. Ambos han hecho referencias explícitas de apoyo a las propuestas del CNPC y han puesto temas de participación en el centro de sus campañas, al menos durante la primera fase. Si este fenómeno se estabiliza, podríamos estar en el inicio de una nueva etapa, donde la prioridad política de la participación ciudadana como componente de la democracia adquiera mayor relevancia, lo que no ha sucedido en todos estos años. Si ello acontece, deberá expresarse en el impulso a la garantía constitucional del derecho a la participación, a mecanismos de democracia directa, incorporación del ámbito regional, establecimiento de instrumentos nuevos y más poderosos para fortalecer a la sociedad civil organizada y en dotar a la institucionalidad de mecanismos de participación vinculantes y efectivos.

Referencias bibliográficas

- Arriagada, G. (2007). A un año de Bachelet, ¿gobierno ciudadano? ¿Qué pasó? *Asuntos Públicos*. Informe N° 603 | Política, 3 de mayo 2017. <http://www.asuntospublicos.cl/wp-content/uploads/2007/05/603.pdf>
- Comité de Sistematización (2017). *Sistematización de la Etapa Participativa del Proceso Constituyente abierto a la ciudadanía. Informe Ejecutivo*: <http://bit.ly/2vVrK05>. *Resultados*: <http://www.sistematizacionconstitucional.cl/resultados/>

- Consejo Ciudadano de Observadores (CCO). (2017). *Informe Final sobre el proceso de participación y diálogos constitucionales que convocó el Gobierno de Chile en 2016*. Santiago: CCO. <https://www.unaconstitucionparachile.cl/Informe-Final-CCO-16-de-enero-de-2017.pdf>
- Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC). (2017). *Informe Final. Estado de la participación ciudadana en Chile y propuestas de reforma a la Ley 20.500 sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública*. Santiago: CNPC. <http://consejoparticipacion.cl/content/uploads/2017/01/informe-final.pdf>
- Delamaza, G. (2015) La participación ciudadana durante el primer año: la pieza que falta. ¿Surge una nueva oportunidad? Barómetro Política y Equidad, vol. 10: *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 44-61). Santiago: Fundación Equitas, http://www.fundacion-equitas.org/descargas/barometro/barometro_bpe10_01.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2017). *Chile. Scan report on the citizen participation in the constitutional process*. OECD Public Governance Reviews. <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-chile-2017.pdf>
- Peña, C. (2006). Notas sobre la sociedad civil. Comentario a Ximena Abogabir en Seminario 'Participación Ciudadana en Políticas Públicas'. Expansiva, inédito.

Economía

Economía política y política económica del gobierno de Bachelet

Eugenio Rivera Urrutia¹

El presente artículo tiene como objetivo analizar la política económica desarrollada por la actual administración, los principales resultados de su gestión y los elementos de economía política que contribuyen a explicarlos. Con tal objeto, se revisa brevemente el programa económico de la presidenta Michelle Bachelet (MB), para luego analizar la economía política de la reforma tributaria, principal medida económica implementada por este Gobierno. Posteriormente se examinan las dos fases de la política macroeconómica implementada en este periodo, y a continuación se centra la atención en la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento aprobada por la Presidenta de la República el 15 de mayo de 2014.

La baja tasa de crecimiento del periodo presidencial ha puesto en el tapete este tema, frente al cual las distintas candidaturas se empiezan a diferenciar entre aquellas que consideran que basta con revertir las reformas de Bachelet

1 Eugenio Rivera Urrutia. Consultor independiente, colabora con la Fundación Chile 21 y el Barómetro de Política y Equidad; es docente de la Universidad de Talca, subsele Santiago. Es columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

para recuperar la tendencia positiva que tuvo la economía en el pasado reciente, y quienes tienen la convicción de que sin introducir reformas al modelo de producción ello no será posible. En este marco, el presente trabajo concluye con una revisión comparativa de los aspectos programáticos que hasta el momento han dado a conocer las principales candidaturas.

1 El programa económico de Michelle Bachelet

En el diagnóstico que sustentaba el programa económico (Bachelet, 2013), se llamó la atención sobre el estancamiento de la productividad y la competitividad que venía afectando a la economía nacional; también sobre el déficit de energía y el incremento de sus precios, que afectaban la competitividad de varios sectores económicos. También se destacaba las demoras en la aprobación de los grandes proyectos de inversión, como consecuencia tanto de los retrasos en su autorización como de los conflictos sociales en torno a ellos. MB subrayaba el bajo gasto en innovación comparado con el de los países con los que se aspiraba a competir, subrayando que la brecha era incluso más amplia en el sector privado que en el público, y la excesiva dependencia de los recursos naturales. En el campo de las propuestas, se ofreció responsabilidad fiscal, la creación de 600.000 empleos en cuatro años, alta prioridad a la agenda energética, un programa de obras públicas y esfuerzos para modernizar el Estado.

Para MB, el principal objetivo era enfrentar la desigualdad, de manera que los beneficios del desarrollo fueran percibidos por todos. No resultaba sostenible, se señalaba, que las oportunidades se concentraran en los grupos más ricos. En tal sentido, se requería un crecimiento económico construido sobre la base de una economía moderna, que debía ser inclusiva; más aún, se debía crecer para incluir, e incluir para crecer. Tras esta formulación aparecía la convicción de que las reformas necesarias para asegurar un crecimiento dinámico y sostenible en el tiempo eran las mismas que se requerían para hacer el país más inclusivo. En tal sentido, la reforma educacional enfocada en la calidad y la inclusión era prioritaria tanto desde la perspectiva de la productividad, como de las oportunidades de desarrollo en el mundo laboral.

Para llevar adelante esta iniciativa, financiar otras políticas sociales y hacer frente al déficit fiscal heredado de la administración de Piñera, se proponía una reforma tributaria que recaudara tres puntos del PIB. Junto a lo anterior, para dar el salto productivo que se necesitaba y construir una economía que no dependiera solo del cobre, se promovería de manera decidida la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación.

2 Economía política de la reforma tributaria

El 26 de septiembre de 2014, la presidenta Bachelet promulgó la ley que reformó el sistema tributario. Culminaban así seis meses de polémicas, una fuerte campaña empresarial y mediática en contra del proyecto y un proceso político que dejó heridas importantes al interior de la Nueva Mayoría. La aprobación de la más importante reforma impositiva de los últimos treinta años se lograba por el compromiso presidencial con la reforma.

Tomando el análisis de Bourdieu (2014), la estructura del espacio de los agentes que producen la resistencia y el cambio en el Estado o en las políticas públicas, la reforma tributaria aparecía como afectando de manera sustantiva a quienes habían sido beneficiarios durante treinta años de un sistema regresivo (estructurado sobre la base de impuestos indirectos como columna vertebral). Mientras los afectados por la reforma constituían un grupo claramente identificado, sus beneficiarios aparecían dispersos, sin mucho conocimiento sobre el fondo del proyecto, cuyos beneficios recibirían a lo largo de mucho tiempo y a través de múltiples vías. Asimismo, la construcción del sistema tributario había involucrado a un numeroso grupo de técnicos que habían colaborado durante décadas e incluía personeros de un espectro político muy amplio, tanto vinculados a la dictadura militar como a la Concertación. La crítica al sistema tributario vigente era, en consecuencia, una crítica a quienes lo habían perfeccionado.

La reforma tributaria tenía un carácter estratégico: para el Gobierno, pues buena parte de su programa sería financiada con los recursos que ella pudiera generar. Además, la reforma tendría importantes efectos redistributivos, que representaban un primer paso en el combate a la desigualdad. También para los opositores: los tres puntos del PIB que se traspasarían al Estado provenían en lo fundamental de un grupo bastante pequeño de la población (Banco Mundial (s/f)). El cuestionamiento de la reforma era relevante, además, para debilitar las fuerzas tras las reformas educacional, laboral y la construcción de una nueva Constitución. Por consiguiente, era esperable que varios sectores tendrían grandes incentivos para instrumentalizar los recursos necesarios para obstaculizar la reforma.

En este contexto, el Gobierno —el gestor político de la reforma— enfrentaba serias dificultades. Si bien en el Congreso existía una mayoría progubernamental formalmente suficiente para lograr su aprobación, rápidamente quedó en evidencia que esa mayoría presentaba divisiones internas significativas. Por otra parte, la oposición y el empresariado desarrollaron una estrategia destinada a crear la sensación de que la reforma tributaría afectaría fuertemente a los sectores medios, e incluso a los grupos populares, como efecto del aumento de impuestos específicos (al tabaco y al alcohol). Las dificultades

se acentuaron cuando individuos de la propia coalición de gobierno, entre los cuales habían contribuido a perfeccionar el sistema tributario regresivo del país, señalaron que si bien estaban de acuerdo con los fines del proyecto, no lo estaban con los instrumentos usados. Más aún, sostuvieron con fuerza que las medidas incluidas afectarían el ahorro y la inversión, con graves consecuencias para el desempeño económico futuro. Se constituía así un frente antirreforma de gran fortaleza.

Desde el punto de vista del Gobierno, resultaba indispensable construir una alianza que apoyara la reforma, lo que implicaba un fuerte trabajo hacia la propia coalición. Resultaba clave una campaña que precisara el grupo de personas que serían afectadas y destacara la importancia de los bienes públicos que se financiarían. Nada de esto ocurrió.

La propuesta de reforma tributaria nació del cuestionamiento de la visión tradicional respecto de las condiciones para que la política fiscal tuviera un efecto redistributivo. En efecto, en la visión tradicional, la función redistributiva del Estado no requería necesariamente que el sistema tributario fuera progresivo; lo importante era que el gasto público lo fuera. Sin embargo, la persistencia de un alto índice de Gini, y luego los estudios de Jorrat y otros (Rivera, 2013, p. 336 y ss.), dejaron en evidencia que la progresividad del sistema tributario era condición necesaria para que el sistema fiscal de ingresos y gastos públicos tuviera un efecto progresivo. Este planteamiento ganó una rápida aceptación.

No era ese el único dominio de política pública en que el sistema tributario era objeto de debate. En el ámbito de la política económica, el sistema tributario se evaluaba a partir del impacto sobre el ahorro y la inversión que tenía cada uno de sus componentes y el *mix* global de la estructura tributaria. La argumentación gubernamental era en este campo débil. Débil, en primer lugar, por la inexistencia de estudios que pusieran en discusión si efectivamente el sistema impositivo chileno tenía un impacto positivo sobre el ahorro y la inversión y si, por el contrario, esos efectos potenciales al menos se reducían significativamente como resultado de que el sistema permitía, e incluso incentivaba, la elusión tributaria y el desvío de esos recursos hacia inversiones no relacionadas con el giro de las empresa y utilizadas por sociedades financieras constituidas para eludir las obligaciones tributarias. Tampoco se estructuró una argumentación que mostrara que el sistema tributario no había desempeñado un rol en incentivar esfuerzos tendientes a diversificar la estructura productiva del país de manera de superar la excesiva dependencia en la actividad minera, ni se demostró que la estructura tributaria no promovía la inversión en ciencia y tecnología, clave para el desarrollo de la productividad. Nunca se pusieron en cuestión los fundamentos de teoría económica que sustentaban

la idea de que la carga tributaria debía ser la mínima posible y que el Estado debía restringirse a un rol subsidiario. En este contexto, resultó fácil para la oposición mostrar que la reforma era improvisada y que no cumplía con los estándares técnicos mínimos.

La aprobación de la reforma se hizo posible solo tras un acuerdo con la oposición, que tuvo de dulce y agraz. En lo fundamental, se mantuvo la propuesta incluida en el proyecto de elevar a 25% el impuesto de Primera Categoría, aplicarlo sobre la base devengada y con ello eliminar el Fondo de Utilidades Tributables (FUT). No obstante, la incorporación de una segunda modalidad abrió la posibilidad de mantener el FUT. Este segundo mecanismo elevó el impuesto de Primera Categoría a 27% y permitió que las personas pudieran descontar el 65% al pagar el Global Complementario. Al ser transferido a una segunda empresa, el descuento se reduce en otros 35 puntos, con lo que el mecanismo elusivo pierde en buena parte su efectividad. Por otra parte, aun cuando está por verse su magnitud precisa, la reforma aumenta sustancialmente la recaudación del impuesto a la renta, haciendo al sistema tributario significativamente más progresivo. Las disposiciones relativas a las pymes constituyeron uno de los cambios fundamentales que introduce el acuerdo respecto del proyecto de ley. El proyecto inicial no aumentaba la carga tributaria de este sector que, además, aparecía como uno de los principales beneficiarios del eventual mayor gasto público. Pero el acuerdo introdujo diversas modificaciones que iban en beneficio de tales empresas y que debieran coadyuvar al indispensable proceso de su modernización y, con ello, a la mejora de la productividad de la economía nacional, que completa casi quince años de estancamiento crónico. En tal contexto, los beneficios acordados a las pymes son muy positivos.

No obstante —y ello devela la complejidad del asunto—, estos mismos mecanismos pueden constituir una de las principales debilidades del acuerdo, porque abren espacios inéditos a la evasión y elusión tributaria, que serán un desafío para el Servicio de Impuestos Internos (SII). La ampliación de los límites para operar bajo las normas de renta presunta puede ayudar a las pyme, pero también abrir muchos espacios de elusión y evasión, de los cuales las grandes empresas podrán sacar partido. El principal retroceso del acuerdo tributario respecto del proyecto original fue el desdibujamiento parcial de la Norma General Antielusión, que habría permitido al SII rechazar las ventajas tributarias obtenidas mediante planificaciones elusivas, y sancionar a los contribuyentes y asesores tributarios que hubiesen participado en su diseño, lo cual en todo caso podía ser cuestionado frente a las autoridades jurisdiccionales. También se observa un debilitamiento de la facultad que el proyecto original otorgaba al SII para acceder a la información necesaria en aras de su misión fiscalizadora.

Conforme al acuerdo, estas facultades propias, y esenciales para que los organismos fiscalizadores cumplan su misión, son entregadas a los tribunales tributarios conforme al requerimiento del director del SII: se diluye así el rol y el dinamismo propio de la entidad administrativa-fiscalizadora y de los tribunales, que pasan a ser juez y parte. Esta modificación probablemente condujo a la Unión Demócrata Independiente (UDI), Renovación Nacional (RN) y al gran empresariado a apoyar el acuerdo. Pero, en todo caso, se trata de un avance respecto de lo vigente.

Desde el punto de vista político, la reforma tributaria no generó los réditos políticos que se hubiesen esperado, habida cuenta de la focalización en los más ricos de sus principales reformas y de los beneficios que financiará para una mayoría de la población. La polémica reveló también dificultades del comité político del Gobierno para conducir la coalición y la débil conducción política de los partidos de la Nueva Mayoría.

3 Las dos fases de la política macroeconómica de la administración Bachelet

3.1 La política macroeconómica de Alberto Arenas

Desde un inicio, la nueva administración relevó dos problemas principales: la desaceleración económica, que se venía manifestando desde finales de 2012 (más allá de un repunte puntual en septiembre de 2013), con un crecimiento anual de 2,9% en el primer trimestre de 2014; y el desequilibrio heredado de las finanzas públicas, que se expresaba en un déficit de 0,7% del PIB y un déficit estructural de 0,6% del PIB en el año 2013. En este contexto, la nueva administración actualizó las proyecciones de crecimiento de la economía, reduciendo la cifra prevista en el Presupuesto de 4,9% (septiembre 2013) a un 3,4% (Arenas, 2014a). La situación, sin embargo, empeoraría a lo largo del año 2014. El precio del cobre cayó de 332,1 centavos de dólar la libra promedio en 2013, a 311,3 centavos en 2014 (Comisión Chilena del Cobre [Cochilco], varios años). En el segundo trimestre, la actividad y la demanda interna mostraron una debilidad sustancialmente mayor a la esperada. A la caída de la inversión se sumó la desaceleración del consumo privado, que indujo al Banco Central a reducir la proyección de crecimiento para el año a entre 1,75% y 2,5%. Principales causas de esta situación fueron el efecto negativo del fin del ciclo de elevados precios de las materias primas y el deterioro de las condiciones financieras externas. En el ámbito interno, el Banco Central destacó la presión sobre la capacidad instalada acumulada durante los años de alto crecimiento de la economía chilena, que hacía esperar un ajuste en el ritmo de la actividad. Completaba este panorama la maduración del ciclo de inversión minera y del

impulso fiscal asociado a la reconstrucción del terremoto y tsunami de 2010, comportamiento que tenía lugar en el contexto de una política monetaria más expansiva (Banco Central, 2014, septiembre, pp. 7–8).

De esta forma, pese a la reforma tributaria, los ingresos tributarios cayeron de 16,7% del PIB en 2013 a 16,6% en 2014. Los ingresos totales, por su parte, como proporción del PIB, cayeron a 20,7% (21% del PIB en 2013). Los gastos totales, de 21,6% del PIB en 2013 a 22,4%, con lo cual el déficit pasó de -0,6% del PIB en 2013 a -1,6%. Al discutirse el presupuesto, las expectativas de crecimiento para el año 2014 se habían derrumbado a una cifra de 2% a 2,1%. Finalmente, el crecimiento alcanzaría solo un 1,9% en el año indicado.

Para el año 2015, el equipo económico tenía expectativas sustancialmente más positivas. Se esperaba un crecimiento importante de los países desarrollados (3% EE.UU. y 1,1% la Unión Europea); China debería superar el 7% y la economía global debería alcanzar un crecimiento de 4%, bastante por encima del proyectado para el 2014 (2,4%). Sobre esta base, se proyectó una tasa de crecimiento del PIB en Chile de 3,6% a partir de las mejores expectativas de la economía internacional; la depreciación que había experimentado el tipo de cambio, que restablecería —se aseguraba— la competitividad internacional de varios sectores exportadores; y la reducción de las tasas de interés, debería hacer más rentable los proyectos de inversión. Todo ello contribuiría a un mayor dinamismo de la demanda interna y con ello a la recuperación del consumo privado. A esta se sumaba “el claro sello reactivador” que tendría la política fiscal. En efecto, el proyecto de presupuesto para 2015 preveía un crecimiento del gasto de 9,8%, comparado con la Ley de Presupuestos de 2014, llevando el déficit estructural a 1,1% del PIB, que consideraba una recaudación de recursos estructurales adicionales de US\$ 2300 millones, producto de la reforma tributaria. Todo esto implicaba retrasar la convergencia del Balance Estructural al año 2018. El fuerte incremento esperado de la inversión pública, de 27,5% (comparado con la Ley de Presupuestos de 2014), la llevaría a representar un 4,5% del PIB (Arenas, 2014b, pp. 23 y ss.).

Si bien a finales de 2014 y en el primer trimestre de 2015 se observaron señales de mayor actividad, en el segundo trimestre los indicadores de marzo y abril —ventas del comercio, importaciones de bienes de consumo, expectativas de empresas y consumidores, entre otros— y el bajo dinamismo de otras partidas del gasto —como la inversión en maquinaria y equipos y el consumo de bienes durables— llevaron a concluir que la recuperación del crecimiento sería más lenta de la esperada. De hecho, el Informe de Política Monetaria (IPoM) de junio redujo las expectativas de crecimiento para 2015 al rango de 2,25–3,25 (Banco Central, 2015a, junio, p. 8).

3.2 *La entrada de Valdés al Ministerio de Hacienda y el giro en la política económica*

Lo que parecía imposible, sucedió. Michelle Bachelet le solicitó la renuncia a su cargo al ministro de Hacienda. En la remoción de Arenas confluyeron tanto las críticas generales al comité político como la mala evaluación de la gestión política de su cargo, tanto respecto de la reforma tributaria como de la incapacidad para mantener un diálogo constructivo con el empresariado.

Desde que Valdés asumió su cargo en mayo de 2015, dejó claro que su prioridad era recuperar, paulatinamente, el equilibrio de las finanzas públicas. Dos eran los principales fundamentos. En primer lugar, si bien a julio de 2015 el valor de los fondos soberanos alcanzaba una cifra de US\$ 22.260 millones, los retiros realizados desde el año 2009 habían llegado a US\$ 10.391 millones, lo que abría la posibilidad de que, en caso de que se siguiera recurriendo a esos recursos a tal ritmo, ellos se podían agotar rápidamente, dejando en una situación precaria las finanzas públicas (Valdés, 2015, pp. 38-39). El segundo fundamento de la política se organizó a partir del cambio en el cálculo del Balance Estructural.² El problema fundamental que se quería resolver derivaba de que, hasta ese entonces, el Balance Estructural se estimaba con los parámetros estructurales definidos el año previo, y no se revisaba su valor en función de cambios en el Precio de Referencia del Cobre o de la brecha del Producto como resultado de nuevas estimaciones de los Comités de Expertos. Solo se reconocía el impacto de estos cambios al momento de proyectar los ingresos estructurales para el año siguiente. Esto implicaba postergar en el tiempo el reconocimiento de los efectos de cambios en los parámetros estructurales, lo que distorsionaba la interpretación del esfuerzo de ajuste o del grado de expansividad de la política fiscal de un año para otro. Esta modificación fue aprobada por el Consejo Fiscal Asesor a sugerencia de la Dirección de Presupuestos (Dipres) en septiembre de 2015.

El efecto político inmediato de esta modificación fue que las estimaciones del déficit estructural para el año 2015 pasaron de 0,9% del PIB según los parámetros antiguos, a -1,6% del PIB según la nueva metodología (Valdés, 2015, pp. 44 y ss.). Por otra parte, se hacía evidente que los supuestos macroeconómicos que habían permitido aumentar el gasto y la inversión pública de forma tan importante (véase la sección anterior) no se estaban concretando. En efecto,

2 La política de Balance Estructural contiene tres elementos esenciales: una medida (métrica) de la posición fiscal, un objetivo para esta medida en un horizonte específico, e instrumentos para alcanzar dicho objetivo. La medida objetivo es el cálculo del Balance Estructural o cíclicamente ajustado del Gobierno Central, que se define como el balance fiscal que se obtendría si el nivel de actividad se ubicara en su tendencia —es decir, si la brecha del PIB fuese cero— y si el precio del cobre fuera igual al de largo plazo, medido como el promedio esperado para los siguientes diez años. Esta medida sigue los lineamientos metodológicos del Fondo Monetario Internacional (FMI) (Valdés, 2015, p. 44).

las estimaciones de crecimiento del PIB para 2015, que la Ley de Presupuestos estimaba en 3,6, cayeron significativamente: en septiembre de 2015 el Banco Central estimó la tasa de crecimiento para ese año en un rango entre 2% y 2,5% (Banco Central, 2015b, septiembre, p. 9). Por su parte, para el año 2016, el Ministerio de Hacienda estimó el crecimiento de la economía en 2,75%. En ese contexto, y teniendo en cuenta la evolución de los principales indicadores del desempeño económico, no era de extrañar que el déficit efectivo para el año 2015 se calculara en un 3,3% del PIB. En este contexto, la autoridad fiscal definió como prioridad efectuar un proceso de consolidación fiscal que permitiera converger a cuentas fiscales estructuralmente balanceadas hacia el año 2020, lo que llevó a definir como objetivo una reducción anual del déficit estructural de un cuarto punto del PIB. En tal sentido, se definió que el déficit estructural para el año 2016 no fuera superior a un 1,3% del PIB. El crecimiento de los ingresos fiscales estructurales se estimó en 5,9%, lo que llevaría los ingresos a un 22,9% del PIB (esto incluía los ingresos adicionales que se esperaba generara la reforma tributaria). Por consiguiente, el gasto público debía crecer un 4,4% real respecto del gasto efectivo estimado para el año 2015, con lo que el déficit efectivo del año siguiente alcanzaría un 3,2% (Valdés, 2015, pp. 50 y ss.). No obstante lo anterior, en febrero de 2016, las cuentas fiscales dejaron en evidencia que los ingresos fiscales serían menores a los presupuestados, por lo que se decidió introducir un ajuste adicional equivalente a los US\$ 540 millones.

En este escenario, las señales que entregaba la administración al sector privado eran claras. Frente a la desaceleración económica persistente, no era posible esperar políticas anticíclicas sustantivas por parte del Estado. La discusión estuvo marcada por la presunta necesidad de ajustarse a las condiciones más restrictivas a que estaba sujeto el Gobierno, como efecto de los menores ingresos que recibiría el Estado a lo largo del año. Posteriormente, las malas noticias en materia de crecimiento y de empleo llevaron a que el debate se concentrara en la desaceleración económica y su impacto en el bienestar de las familias como efecto del aumento del desempleo. Al mismo tiempo, se subrayó el problema de que la recuperación del producto potencial no aparecía en la agenda gubernamental de forma relevante. Frente a los reclamos empresariales y los posibles efectos políticos, el Gobierno realizó declaraciones respecto de la necesidad de abordar la capacidad de crecimiento, pero sin que aparecieran medidas significativas.

Tabla 1. Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec), volumen a precios del año anterior encadenado

Reg.	Descripción series	2014	2015	2016	2017	2018
1	Imacec	1,9	2,3	1,6	1 – 1,75	2,5 – 3,5
2	Imacec minero	2,3	0,0	-2,9		
3	Imacec no minero	1,9	2,5	2,0		

Fuente: Banco Central de Chile (2017), p. 18.

En este contexto, no resultó extraño que el PIB creciera en el año 2016 un 1,6%, muy por debajo del 2,75% que se había proyectado para la elaboración de la Ley de Presupuestos. Crucial en este resultado fue la caída del precio del cobre, que implicó una caída del Imacec minero de 2,9%. No obstante, si bien positivo, el Imacec no minero creció por debajo del año 2015, a solo 2%. Se mantenía, en consecuencia, un crecimiento mediocre. No obstante, la situación resultaba aún más negativa para la inversión. Como se observa en la tabla 2, la formación bruta de capital fijo pasó de un 25,6% en el año 2013 a 22,6% y 22,2% en los años 2014 y 2015, respectivamente, para seguir su desplome hasta 20,9% del PIB en 2016.

Tabla 2. Agregados de inversión en relación con el PIB, anual, referencia 2013 (porcentaje del PIB)

Reg.	Descripción series	2013	2014	2015	2016
1	Formación bruta de capital a precios corrientes	25,6	23,2	23,3	21,6
2	Formación bruta de capital fijo a precios corrientes	24,8	23,8	23,6	23,2
3	Ahorro externo a precios corrientes	4,2	1,7	2,0	1,4
4	Ahorro nacional a precios corrientes	21,5	21,5	21,4	20,2
5	Valoración de existencias a precios corrientes	0,8	-0,6	-0,3	-1,6
6	Formación bruta de capital, volumen a precios del año anterior encadenado	25,6	22,6	22,2	20,9
7	Formación bruta de capital fijo, volumen a precios del año anterior encadenado	24,8	23,2	22,5	21,9
8	Variación de existencias a precios del año anterior	0,8	0,5	-0,3	-1,1

Fuente: Banco Central de Chile (2017), varias páginas.

Pese a este desempeño negativo, la autoridad fiscal mantuvo sin modificaciones su política. En efecto, el Presupuesto para el año 2017 contempló una reducción del déficit estructural desde 1,7% del PIB en 2016 a un 1,5%. Tomando en cuenta que los ingresos estructurales crecerían en un 3,7%, para

alcanzar la meta indicada se decidió que el gasto público creciera un 2,7%. El nivel de crecimiento indicado implicó una nueva reducción de la inversión pública, de 3,7%. El Gobierno esperaba compensar, parcialmente esta caída, con el aumento que experimentaría la inversión en las empresas públicas (en particular, el Metro y Codelco). De esa forma, el nivel de ingresos efectivos y de los gastos totales para los años 2016 y 2017 generaría déficits efectivos de -3,1% y -3,3% del PIB, respectivamente.

El modesto crecimiento del gasto público generaba diversas inquietudes. La evolución de la inversión pública no ayudaría a reanimar el bajo crecimiento que presentaba la economía nacional; más bien era probable que tuviera un efecto negativo porque constituyó una señal al sector privado de que la autoridad no estaba comprometida en mejorar el crecimiento de corto plazo; y porque priorizaba la reducción del déficit a costa de la necesaria contribución del Estado a mejorar la infraestructura y aumentar el gasto en ciencia y tecnología. Las cifras dadas a conocer para el fomento productivo para 2017 no llegaban ni a US\$ 150 millones.³ Desde el punto de vista político, la política decidida vino a comprobar apreciaciones de la derecha según las cuales la centro-izquierda no le asignaba toda la importancia debida al crecimiento. Se imponían así las visiones conservadoras que sostienen que el gasto y la inversión pública no contribuyen al crecimiento.

El año 2017 no ha presentado cambios significativos. Una vez más, las proyecciones de crecimiento previstas en el proyecto de Ley de Presupuestos han venido sufriendo continuas reducciones. En el IPoM de junio, las proyecciones de crecimiento se ubicaron en el rango entre 1 y 1,75. No obstante, el desempeño del Imacec en los primeros cinco meses del año (tabla 3) hace muy difícil que el PIB crezca por encima del 1,4 en el año.

Tabla 3. Imacec, volumen a precios del año anterior encadenado

Reg.	Descripción series	enero 2017	febrero 2017	marzo 2017	abril 2017	mayo 2017
1	Imacec	1,4	-1,4	0,3	0,1	1,3
2	Imacec minero	0,5	-7,6	-23,2	-4,0	-4,6
3	Imacec no minero	1,6	0,1	2,3	-0,4	1,9

Fuente: Banco Central de Chile (2017), p. 18.

3 El presupuesto del Ministerio de Economía alcanzará un 4,1% en el año 2017. Véase S. Granados [Director de Presupuestos], *Informe de Finanzas Públicas. Ley de Presupuestos 2017*. Dirección de Presupuestos, 04 de octubre 2016. http://www.dipres.gob.cl/594/articles-152548_doc_pdf1.pdf

4 Una política de crecimiento sin vuelo: iniciativas positivas pero sin relevancia económica ni financiera

El 15 de mayo de 2014, la presidenta Michelle Bachelet lanzó la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (Gobierno de Chile, 2014). El diagnóstico apuntaba a que, hasta ese momento, la estrategia de desarrollo había conseguido diversificar los destinos de los principales productos de exportación, no así la estructura productiva, lo que requería ampliar la base de productores. En este esfuerzo le cabía al Estado un rol clave, pues los incentivos del mercado no bastaban para desarrollar nuevos sectores económicos o impulsar aquellos de alto potencial. El Estado, se señalaba, debe desempeñar un rol coordinador y facilitador de los bienes públicos necesarios para que la iniciativa privada genere un nuevo sector productivo o expanda uno existente. Al mismo tiempo, la nueva estrategia de desarrollo apuntaba a que los empresarios invirtieran en industrias innovadoras y generaran cadenas de valor que incluyeran a más empresas y proveedores.

En este sentido, la nueva economía solo podía construirse mediante la coordinación e interacción estrecha entre las capacidades del sector público y del sector privado. Así, la estrategia buscaba alcanzar cuatro objetivos estratégicos: (i) Promover la diversificación y desarrollo productivo. La diversificación permitiría difundir conocimiento y procesos productivos en la economía, abriendo espacios al encadenamiento productivo y a una mayor sofisticación; (ii) Impulsar sectores con alto potencial de crecimiento y con oportunidad de mercado; (iii) Aumentar la productividad de las empresas, como condición para alcanzar el desarrollo, en especial de las pyme; y (iv) Generar un nuevo impulso a las exportaciones del país, basado en el aumento de la eficiencia y el uso de tecnología, procesos y mejores prácticas que imprimieran a los productos la calidad necesaria para competir en los mercados más avanzados. Se requería, además, una democratización del proceso exportador orientado a apoyar a las empresas de menor tamaño.

La estrategia dejó en evidencia el alejamiento de políticas que dejaban en manos solo del mercado las decisiones en materia de inversión. Se reconocía la importancia del Estado y la necesidad de elegir los sectores con mayores potencialidades. Para lograr estos objetivos, se identificaron los siguientes siete ejes: (i) Inversiones estratégicas y planes de desarrollo sectoriales; (ii) Infraestructura para el nuevo desarrollo; (iii) Financiamiento y apoyo a la gestión de las pymes; (iv) Impulso al emprendimiento y la innovación; (v) Eficiencia en la regulación y en la oferta de servicios públicos; (vi) Mejores mercados; y (vii) Nueva institucionalidad.

Sobre la base de estos ejes se identificaron 47 medidas prioritarias de la Agenda, cuya elaboración contó con una amplia participación de actores pú-

blicos y privados, como ministerios, servicios del área económica y gobiernos regionales, los gremios empresariales, incluidos los de las pyme, así como organismos internacionales.

¿Cómo evaluar los avances en este campo? A julio de 2017, un total de 42 medidas se habían cumplido y las otras cinco estaban en desarrollo. Lamentablemente no existe todavía una evaluación de impacto de esta Agenda. Lo claro es que las medidas aparecen en general cumplidas, pero no es posible evaluar su impacto, más allá de que el desempeño económico de los últimos tres años resulta decepcionante.

El problema es que las diversas agendas de productividad de los últimos gobiernos presentan problemas similares. En efecto, la Comisión Nacional de Productividad (2016) realizó una revisión de las medidas contenidas en las agendas de productividad de las administraciones de los presidentes Lagos (2000–2006), Bachelet (2006–2010) y Piñera (2010–2014). Entre los problemas identificados se constató, en primer lugar, que faltaba una visión de largo plazo estratégica, compartida y continua en torno a la productividad (p. 12). Un segundo problema identificado es la insuficiencia de indicadores, evaluaciones y estimaciones de impacto (p. 13).

En este contexto, la Comisión Nacional de Productividad (2016) deja en evidencia cómo ha caído el ritmo de crecimiento de la productividad total de factores (PTF) en el periodo 1990–2015: mientras que en el primer periodo, que cubre los años 1990–2000, la PTF creció a un ritmo anual de 2,1%; en el periodo 2001–2015, dicha tasa de crecimiento cayó a un 0,3% promedio anual.

Aunque no se cuenta con información para cuantificar el gasto en la Agenda, la información disponible deja en evidencia que el gasto total en Asuntos Económicos del Gobierno Central, si bien aumentó su participación en el gasto total de 12,8% en 2014 a 13,2% en 2015, presenta una participación menor en varios periodos de los últimos diez años, como se observa en la tabla 4. Además, 0,2 puntos del aumento de participación de Asuntos Económicos se realiza en el ítem Transporte, y solo 0,1 en Investigación y Desarrollo. Pareciera que la invisibilidad política del ministro en las encuestas es consistente con una política que parece avanzar a pasos demasiado pequeños.

Tabla 4. Clasificación funcional de erogaciones del gobierno central. Total moneda nacional + moneda extranjera. Porcentaje del gasto total

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Servicios Públicos Generales	6,1	6,1	6,3	6,6	7,2	7,3	7,4	7,4
Defensa	5,7	5,5	5,8	6,1	5,1	4,7	4,9	3,9
Orden Público y Seguridad	6,6	6,8	7,1	7,0	7,2	7,1	7,3	7,3
Asuntos Económicos	15,0	14,3	13,0	13,3	12,6	12,8	12,8	13,2
Protección Medioambiente	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vivienda y Servicios Comunitarios	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,8	1,6
Salud	15,5	16,3	16,1	16,4	17,0	17,6	18,1	18,8
Recreación, Cultura y Religión	0,8	0,8	0,9	0,8	0,9	0,8	0,8	0,8
Educación	18,5	18,2	18,2	18,1	18,8	19,7	19,4	20,0
Protección Social	29,7	30,2	30,8	29,7	29,2	28,1	27,3	26,7

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos (2016), p. 77.

5 ¿Cómo recuperar el crecimiento económico? El debate político y económico

Si la campaña presidencial de 2013 estuvo centrada en los problemas de la desigualdad, la actual parece tener como centro el crecimiento. Contribuye a ello el mal desempeño de la actividad económica a partir del segundo semestre de 2012, que se agudizó en la actual administración.

5.1 ¿Cuál es el problema?

Para la derecha, la administración Bachelet impulsó una serie de reformas que generaron incertidumbre, desalentando la inversión. Estas reformas estuvieron orientadas a reducir la desigualdad, pero por el mal diagnóstico, la falta de prolijidad en su preparación y el rechazo a consensuar esas reformas con la oposición, no solo no redujeron la desigualdad, sino que la tendieron a aumentar, como en el caso de la educación (Alonso, 2017), afectando, además, el crecimiento económico. En efecto, las reformas tributaria y laboral —la primera por reducir los incentivos a la inversión y la segunda por su carácter pro sindicalista y no laboral— habrían generado incertidumbre, provocando caídas sucesivas en la tasa de inversión. No considera el candidato de la derecha los problemas estructurales del país, que se traducen —por ejemplo— en baja participación de Chile en la aplicación para patentes (tabla 5).

Tabla 5. Total de solicitudes de patente (presentación directa y entradas en la fase nacional del Tratado de Cooperación en materia de Patentes (PCT), distintos países, años 2014 y 2015

País	Total de solicitudes de patente	
	2014	2015
Alemania	65.965	66.893
Argentina	4.682	4.125
Australia	25.956	28.605
Brasil	30.342	30.219
Canadá	35.481	36.964
Chile	3.105	3.274
China	928.177	1.101.864
Colombia	2.158	2.242
Costa Rica	568	601
Estados Unidos de América	578.802	589.410
Irán (República Islámica del)	13.802	14.279
Israel	6.273	6.908
Japón	325.989	318.721
México	16.135	18.071
República de Corea	210.292	213.694

Fuente: OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) 2015, p. 49; y 2016, p. 37.

En un reciente seminario organizado por “Piensa Chile” y Cieplan (Corporación de Estudios para Latinoamérica), Eduardo Engel (2017) llamaba la atención sobre factores políticos que dificultaban abordar las tareas del crecimiento, desde el punto de vista de quienes no consideran necesario introducir reformas de fondo en el modelo. Se refirió al hecho de que los adelantos tecnológicos están cambiando la sociedad y la economía, y no sabemos cómo hacer políticas públicas en el nuevo contexto. Las nuevas tecnologías (NT) reducen los costos de coordinación de quienes protestan y transforman a cada ciudadano en un periodista. Esto hace necesario desarrollar políticas públicas legitimadas. Dicho en otras palabras: cómo convencer a los ciudadanos irritados de que están equivocados en sus pretensiones de cambiar el modelo.

En las bases programáticas de Alejandro Guillier (2017) se avanza un diagnóstico más detenido y crítico respecto del modelo económico social: Chile ha estado creciendo menos, la productividad está estancada y se ha deteriorado la calidad de los empleos y el bienestar de los chilenos. No es posible responder a

las crecientes demandas ciudadanas, se señala, sin un crecimiento económico más significativo.

Por su parte, el Frente Amplio (FA), en su *Hoja de Ruta* (2017), resalta el agotamiento del modelo rentista-extractivista, que se expresa en una menor tasa de crecimiento. Existe, además, una alta concentración del poder asociado a las decisiones económicas. Y ello, junto con generar altos niveles de desigualdad, tiene importantes efectos sobre la democracia, restringiendo sustantivamente el ejercicio de la voluntad de la mayoría. La sociedad sufre un círculo vicioso de concentración del poder y estancamiento económico.

5.2 ¿Cómo recuperar el crecimiento?

La candidatura de Sebastián Piñera (2017) es taxativa en relación con el objetivo de recuperar el crecimiento: “Nos hemos puesto la meta de duplicar nuestra capacidad de crecer y de crear empleos en los próximos 4 años, lo que redundará en una mejor calidad de vida de las personas”, pero parco en sus propuestas. Crucial es generar “un nuevo sistema tributario pro crecimiento, pro inversión, pro emprendimiento y pro innovación, con un sistema integrado y simplificado, que mejore la estructura tributaria y mantenga niveles similares a los actuales de recaudación”. En ese contexto, se proponen mecanismos de fomento del ahorro y la inversión y la convergencia de la tasa de impuestos corporativos hacia los niveles promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Las bases programáticas (BP) de la candidatura de Alejandro Guillier (2017) sostienen que para que el crecimiento económico beneficie a todos, debe ser inclusivo, sustentable y sostenible; lo cual exige recuperar la tasa de inversión, asegurar mayor robustez a la economía, desarrollar el conocimiento y la innovación. Esto es lo que, según las BP, permitirá recuperar la productividad. Se requiere un Estado emprendedor y activo para recuperar las inversiones, para diversificar la matriz exportadora y para que el sector de recursos naturales supere los problemas estructurales que confronta.

En el documento aparece un claro giro respecto de la actual administración, al querer potenciar el carácter anticíclico de la política fiscal y resaltar el rol del sector público en materia de inversiones en infraestructura. Se evalúa cómo hacer la estructura tributaria más progresiva, y la idea de un royalty sobre los recursos naturales. Para avanzar en la diversificación productiva, se propone una política cambiaria que tienda a la estabilidad del tipo de cambio real, a un nivel competitivo y funcional para la estrategia comercial y productiva del país. En infraestructura, se propone aumentar la tasa de inversión en infraestructura del 2% al 4% del PIB y, asociado a ello, un impulso al Fondo de Infraestructura. Se propone promover el sistema de concesiones de carreteras,

poniendo atención en evitar reajustes exagerados de tarifas mediante la licitación de las obras adicionales. Importancia se le asigna también a la infraestructura digital para el desarrollo inclusivo. Se propone avanzar hacia un Estado económico activo y emprendedor. El Estado debe desempeñar un rol activo, en conjunto con los empresarios y los grupos ciudadanos, en la construcción de una economía basada en el conocimiento y la innovación, con sentido de justicia social.

Particular importancia se asigna a mejorar la articulación del Estado para asegurar un proceso fluido de evaluación de proyectos de inversión, en particular de los de gran escala. Se reconoce la necesidad de revalorizar el rol que las empresas públicas pueden desempeñar en algunas áreas estratégicas, por lo que la nueva Constitución deberá dejar atrás la actual ley del “Estado Empresario”.

Finalmente, el Frente Amplio (Sánchez, 2017), sostiene que se requiere un nuevo modelo de desarrollo que apueste a que “la desconcentración del poder económico y el cambio paulatino de la matriz productiva, permitan tener un crecimiento sostenido y sustentable en términos ambientales, reducir los niveles de desigualdad, aumentar la innovación y la creatividad, incrementar el poder de las y los trabajadores, y dar una mayor autonomía territorial a los pueblos originarios y discutir un nuevo enfoque sobre los bienes comunes necesarios para un desarrollo sostenible en este siglo XXI” (p. 38). En esta tarea, el Estado y las políticas públicas tienen un rol fundamental, distribuyendo el poder que se genere al calor de ese crecimiento y asegurando el cuidado del medioambiente. Un Estado emprendedor, que asuma los riesgos que le pueden traer un bienestar a la sociedad, que apueste por nuevas ideas, y que lo haga diversificando y diluyendo el poder político que deriva del poder económico.

Referencias bibliográficas

- Alonso, C. (2017). Claudio Sapelli y reducción de la desigualdad: “Lo hecho por este Gobierno no nos permite ser muy optimistas”. *Pulso*, Economía & Dinero, 10/07/2017. En <http://bit.ly/2sWsa6c>
- Arenas, A. [Ministro de Hacienda]. (2014a). *Estado de las Finanzas Públicas. Presentado en la Comisión Mixta de Presupuestos (19 de mayo)*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda. En <http://bit.ly/2vSuWK1>
- Arenas, A. [Ministro de Hacienda]. (2014b). *Estado de la Hacienda Pública (1 de octubre)*. file:///Users/eugeniorivera/Downloads/EstadoHaciendaPublica2014.pdf

- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos - Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018* [En línea]. <http://michellebachelet.cl/programa>
- Banco Central de Chile (2014). *Informe de Política Monetaria, septiembre 2014*. Santiago, Chile: Banco Central. En <http://bit.ly/2vQso01>
- Banco Central de Chile (2015a). *Informe de Política Monetaria, junio 2015*. Santiago, Chile: Banco Central. En <http://bit.ly/2wJirxL>
- Banco Central (2015b). *Informe de Política Monetaria, septiembre 2015*. Santiago, Chile: Banco Central. En <http://bit.ly/2hKRc3k>
- Banco Central de Chile (2017). *Cuentas Nacionales de Chile. Evolución de la actividad económica segundo trimestre de 2017*. [En línea]. <http://bit.ly/2xiNktN>
- Banco Mundial (s/f). *Chile: efectos distributivos de la reforma tributaria de 2014. América Latina y el Caribe. Prácticas globales de macroeconomía y gestión fiscal, pobreza y gobierno, en cooperación con el Ministerio de Hacienda de Chile*. Documento del Banco Mundial. Versión final. En <http://bit.ly/2vnCW3p>
- Bourdieu, P. (2014). *Sobre el Estado. Cursos en el Collège de France (1989–1992)*. Colección Argumentos. Barcelona: Anagrama.
- Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), Ministerio de Minería (anual). *Precios de los metales / Precios del cobre refinado*. Cifras para 2013 y 2014. <http://bit.ly/2w3s7Wc>
- Comisión Nacional de Productividad (2016). *Revisión de las Agendas de Productividad*. Santiago: Comisión Nacional de Productividad. En <http://bit.ly/2vmpyy9>
- Engel, E. (2017). El camino al desarrollo. Presentación en el Seminario *Mirada al futuro*. Santiago, Cieplan / Fundación Democracia y Desarrollo / Universidad de Talca / Flacso-Chile, 4 de julio 2017. En <http://bit.ly/2vSraAv>
- Gobierno de Chile. (2014). *Agenda de Productividad, innovación y crecimiento*. Santiago, Chile: Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. En <http://bit.ly/2vS4jpH>
- Guillier, A. (2017). *Bases Programáticas. Guillier 2018–2022!* [En línea]. En http://guillier.cl/images/Bases_Programaticas_Guillier.pdf
- Matthei, E. (2013). *Programa Presidencial 2014–2018: Un siete para Chile*. [En línea]. En <http://www.bibliotecanacionaldigital.cl/bnd/646/w3-article-157597.html>
- Ministerio de Hacienda, Chile (2015, octubre 5). *Estado de la Hacienda Pública 2015*. Presentado por el ministro de Hacienda ante la Comisión Especial Mixta de Presupuestos, en el marco de la tramitación de la Ley de Presupuestos 2015. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda. En <http://bit.ly/2vSahpl>
- Ministerio de Hacienda, Chile; Dirección de Presupuestos (2016). *Estadísticas de las Finanzas Públicas (2006–2015)*. Santiago: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. En <http://bit.ly/2vSlrJK>
- Ministerio de Hacienda, Chile. *Estado de la Hacienda Pública* (Varios años)
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2015). *Datos y cifras de la OMPI sobre P.I. 2014* (En línea). <http://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=3414>
- Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI). (2016). *Datos y cifras de la OMPI sobre P.I. 2015* (En línea). <http://www.wipo.int/publications/es/details.jsp?id=4014>
- Piñera, S. (2017). *Bases del Programa de Gobierno del ex Presidente de la República Sebastián Piñera. Principales acciones, iniciativas y propuestas*. [En línea]. <http://bit.ly/2wFALej>

- Rivera, E. (2013). Treinta años de política tributaria en Chile: una reorientación necesaria. En G. D. Martner & E. Rivera (Eds.), *Radiografía crítica al "modelo chileno". Balance y propuestas* (pp.313-349). Santiago, Chile: LOM Ediciones.
- Sánchez, B. (2017). *Hoja de Ruta. Programa Beatriz Sánchez a las Primarias del Frente Amplio* [En línea]. <http://bit.ly/2r1WoAc>
- Valdés, R. (2015). *Estado de la Hacienda Pública 2015*. Presentación del ministro de Hacienda Rodrigo Valdés Pulido. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda. En <http://bit.ly/2fvKjCj>

Empleo y protección social

Relaciones laborales en el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018): balance de una “reforma” frustrada

Jaime Ensignia¹

1 Contexto

El escenario económico, político y social de nuestra sociedad está fuertemente agravado por la ausencia de relaciones laborales modernas, de cooperación y convergencia entre los actores sociales involucrados: el empresariado, el movimiento sindical y la acción del Estado. Esto, más allá de las naturales diferencias que esta tríada debe confrontar permanentemente. En el caso de nuestro país, impacta la brutal asimetría de poder en las relaciones entre empresarios y trabajadores, incomprensible para un país que se enorgullece de ser miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Desde ya, que incidir en el sistema de relaciones laborales en sociedades

1 Jaime Ensignia, sociólogo. Doctor en Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad Libre de Berlín. Fue director sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert en Chile. Director del Área Internacional de la Fundación Chile 21. Colaborador del Barómetro de Política y Equidad.

modernas en aras de mayor justicia social implica disputar poder, así como parte de la plusvalía que se genera en la relación capital-trabajo.

El origen de esta profunda brecha entre empresarios y trabajadores puede ser rebobinado al Código Laboral de 1979, una de las medidas más radicales de la dictadura cívico-militar. Este Código Laboral ha sufrido cambios desde el retorno a la democracia, pero —tal como sucede en otras materias— las modificaciones registradas no representan transformaciones estructurales respecto del paradigma llevado a cabo por la dictadura. Al permanecer inalterada la matriz neoliberal que sella la asimetría entre el enorme poder del sector empresarial y las organizaciones sindicales, resulta ineludible encarar un nuevo pacto laboral. Para graficar, los aspectos neurálgicos de este Código Laboral, engendro de la dictadura pinochetista, son resumidos por expertos de la Fundación Sol en el siguiente sentido:

El Plan Laboral correspondió únicamente a dos leyes: una sobre sindicatos (DL 2.756, publicada el 3 de julio de 1979) y otra sobre negociación colectiva (DL 2.758, publicada el 6 de julio de 1979). Ellas se enfocaron en los derechos colectivos del trabajo, a sabiendas de que allí está el núcleo del sistema de relaciones laborales. Entendiendo la relación laboral como una relación de poder, lo que se hizo fue ampliar el poder de los empresarios para controlar el trabajo, desvaneciendo la fuerza de los trabajadores cuando se organizan. Esta nueva legislación estaba asentada en cuatro pilares, que en palabras de José Piñera, eran: 1) negociación colectiva centrada en la empresa (en la gran empresa, en los hechos); 2) huelga que no paraliza (permitiendo reemplazantes en huelga y limitando ocasiones en que la huelga puede llevarse a cabo); 3) paralelismo de agrupaciones de trabajadores (sindicatos pequeños compitiendo entre sí y con grupos negociadores), y 4) despolitización sindical (ruptura del vínculo entre sindicatos y asuntos generales de la sociedad). (Durán & Narbona, 2014)

En artículos previos, hemos analizado en extenso las diversas etapas de este debate sobre la necesidad de una reforma laboral más profunda que la propuesta por la actual administración de la presidenta Bachelet. Con el objetivo de no repetir estas posiciones, remitimos a los lectores a las publicaciones respectivas, las cuales están: en *Le Monde diplomatique*, edición chilena, diciembre de 2014, y en los dos números anteriores del Barómetro de Política y Equidad, de julio y de octubre 2016.

2 El cuarto pilar, la propuesta de “modernización del sistema de relaciones laborales”, y lo aprobado

El programa del gobierno de Michelle Bachelet en lo referente al tema laboral, argumentaba: “En este contexto, debemos realizar cambios a nuestra institu-

cionalidad laboral. Muchos aspectos se han modificado, pero aún persisten disposiciones que no ayudan o niegan a los trabajadores sus derechos. El respeto a los derechos en el trabajo y la dignidad del trabajador son parte integral de la identidad social y política de la Nueva Mayoría". En consecuencia con este enunciado, el Gobierno, a través de sus diferentes ministras de Trabajo, expresó la voluntad de llevar adelante un debate nacional sobre la necesidad de "modernizar el sistema de relaciones laborales". Incluso, la exministra del Trabajo y Previsión Social, Javiera Blanco, habló eufemísticamente de "emparejar la cancha" entre los actores sindicales y patronales. El largo tránsito de este trascendental tema se dio con la participación de todos los actores del espectro laboral.

En este punto, es necesario hacer una importante distinción y poner el acento en el enunciado "modernización del sistema de relaciones laborales", propuesto por el gobierno Bachelet II, puesto que en ningún caso se trató de un proyecto profundo de reforma laboral. Ocurrió tan solo que algunos representantes políticos de la Nueva Mayoría, dirigentes sindicales de la CUT y del Gobierno, trataron de presentarlo como un proyecto de reforma laboral refundacional.

Algunos de los puntos centrales de la propuesta de esta modernización dadas a conocer en diciembre del año 2014 fueron: 1) Reconocimiento de la titularidad del sindicato en la negociación colectiva de la empresa; 2) Derecho a los beneficios negociados por el sindicato por afiliación sindical; 3) Ampliación del derecho a la información de los sindicatos, información permanente y relevante para el proceso de negociación colectiva; 4) Prohibición del reemplazo de los trabajadores en huelga; 5) Existencia de un piso mínimo para la negociación colectiva; y 6) Fortalecimiento de los derechos de la mujer trabajadora a través de distintas medidas (Mensaje de S.E. la Presidenta de la República, 29/12/2014).

El proyecto omitió aspectos muy relevantes para las organizaciones sindicales, como: 1) La negociación colectiva por ramas de la producción; 2) Normas del Código del Trabajo referentes al despido: artículo 159, despido por fuerza mayor; y el oprobioso artículo 161, por necesidades de la empresa, que se presta para infinitas arbitrariedades y prácticas antisindicales desde la parte patronal; 3) Implementación de políticas tendientes a promover y preservar el empleo decente, fomentar la institucionalidad del diálogo social y perfeccionar la judicatura laboral.

La sensación que prevalece ante esta nueva Ley 20940, promulgada en septiembre de 2016 y puesta en marcha el 1 de abril de este año, es que nadie quedó satisfecho: ni el empresariado, ni menos las organizaciones sindicales. Un punto importante de destacar es que el debate al respecto fue muy

amplio, masivo y abarcó a los gremios empresariales, organizaciones y centrales sindicales, partidos políticos, academia, organizaciones de la sociedad civil, fundaciones políticas, organizaciones eclesásticas y, por cierto, un intenso y exhaustivo trabajo parlamentario.

El proyecto de ley acordado en el Congreso, aprobado con todos los matices que le dieron los diputados y senadores de la Nueva Mayoría, resultó intervenido por el Tribunal Constitucional (TC) —instancia que es considerada como un cuarto poder— a pedido de la derecha política y empresarial. El recurrir al TC reveló la envergadura de lo que estaba en juego: la posibilidad —aunque fuese insuficiente— de una nueva impronta en las relaciones laborales.

En opinión de destacados abogados laboristas y tras fuertes disputas entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, este proyecto de ley aprobado resultó ser una reforma deslavada cuyos puntos centrales son los siguientes: 1) Ampliación de la cobertura y las materias de la negociación colectiva; 2) Consagración del piso de negociación, de la última negociación colectiva; 3) Autonomía para las empresas y organizaciones sindicales para que acuerden pactos sobre condiciones especiales de trabajo; 4) Regulación del derecho a información a organizaciones sindicales; 5) Simplificación de la regulación y el procedimiento de la negociación colectiva; 6) Reconocimiento de la huelga efectiva, prohibiéndose el reemplazo de trabajadores en huelga como un derecho de ejercicio colectivo; 7) Representación de mujeres en directorios sindicales; y 8) Reconocimiento los sindicatos interempresas y su posibilidad de negociar colectivamente (Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2016).

Habría que señalar, que la puesta en marcha de esta Ley 20940 ha comenzado a traer una mayor judicialización de las relaciones laborales, sobre todo en relación al tema de los servicios mínimos en caso de huelga y muy importante, el número de empresas “estratégicas” que quedaran sin derecho a huelga (las empresas sin derecho a huelga han bajado de 127 a 102, según la última revisión de los ministerios de Economía, Defensa y Trabajo). Estos temas y, por cierto otros en la relación laboral entre las empresas y las organizaciones sindicales tenderán a poner nuevamente en la palestra, en un futuro cercano, las incoherencias y la levedad de cómo fue tratado y legislado esta ley.

3 La derecha política y empresarial, el Tribunal Constitucional (TC) y la oposición a esta nueva Ley 20940

Desde un comienzo existió un clima antirreforma en los círculos conservadores, que perdura hasta estos días. Los empresarios y sus medios de comunicación desataron una campaña en contra de esta discreta “reforma” laboral, evitando ir a un debate con altura de miras sobre un cambio tan trascendental

para el país. Los sectores de la derecha política y los gremios empresariales, pese a la debilidad del proyecto de ley, emprendieron una resistencia pocas veces vista, denostando sus objetivos, tergiversando sus contenidos y recurriendo a los medios de comunicación en una gran ofensiva antirreforma y una política antisindical.

La derecha política, los grupos económicos y los mega-medios escritos, incluida la mayoría de los canales de televisión, desde un principio manifestaron un NO rotundo a todo lo que implicara cambios de las reglas del juego que imperaron en el terreno de las relaciones laborales desde el retorno a la democracia. El resultado fue una campaña brusca, delirante y tergiversadora de la impronta reformista que proponía el actual Gobierno. No se escatimaron esfuerzos por oponerse, en parte sustentándose en cierto tipo de encuestas —parciales en sus enfoques y planteos— que han ido pregonando la inexorable caída de la aprobación ciudadana respecto de las reformas en curso. El espíritu de estas campañas, entre otras muchas iniciativas opositoras, quedó plasmado en una costosa inserción en diarios nacionales, titulada “Crece el consenso técnico que pide corregir la Reforma Laboral”, suscrita por relevantes militantes de la Democracia Cristiana; dos figuras políticas del Partido Socialista; un ex precandidato presidencial y exministro de Hacienda del primer gobierno de Bachelet, Andrés Velasco; académicos, políticos de derecha y liberales.

Por su parte, el TC, tal como se esperaba, sancionó de esta manera el proyecto de modernización del sistema de relaciones laborales:

- Solicitud de inconstitucionalidad de la titularidad sindical en la negociación colectiva: se acordó acoger la pretensión de inconstitucionalidad por 6 votos contra 4.
- Solicitud de inconstitucionalidad de la extensión de beneficios: se acordó acoger parcialmente respecto a los nuevos afiliados al sindicato, rechazándose en lo demás, por empate de votos, con un voto particular.

En relación, a los otros dos, en los cuales no observó inconstitucionalidad, el acuerdo fue el siguiente:

- Solicitud de inconstitucionalidad del acceso de información de remuneraciones: se acordó rechazar la petición, en empate de votos, respecto de la planilla de los trabajadores involucrados en la negociación y por 8 votos respecto de las otras informaciones.
- Solicitud de inconstitucionalidad respecto de la obligatoriedad de la negociación interempresas: se acordó rechazar la pretensión de inconstitucionalidad en empate de votos (7).

4 La larga marcha del sindicalismo y sus debilidades frente al escenario político actual

4.1 *La larga marcha a través de las instituciones*

Una larga marcha ha recorrido el movimiento sindical desde el retorno a la democracia con el objetivo de derribar un código laboral impuesto por la dictadura y no transformado por los cuatro gobiernos de la Concertación, y tampoco por el actual gobierno de la Nueva Mayoría. En efecto, el sindicalismo chileno, a partir del anuncio presidencial del 29 de diciembre de 2014 y hasta la fecha, ha tenido que acudir a numerosas instancias e instituciones del Estado para hacer valer su voz y ser atendido por las autoridades. También ha hecho presente su postura en los organismos internacionales, como en el caso de la OIT. Un repaso del derrotero de la Reforma Laboral habla de un proceso plagado de obstáculos: los primeros pasos fueron en las audiencias de la Comisión de Trabajo y Previsión de la Cámara de Diputados, esperando la votación en esta Cámara; luego en la Comisión del Senado, donde la votación terminó siendo relativamente adversa a las ya discretas aspiraciones sindicales. Hubo Comisión Mixta de Diputados y Senadores, de la cual volvió a salir una propuesta de reforma muy negociada que debió ser ratificada por ambas cámaras.

Al ser ratificada, la derecha política recurrió al TC, que declaró inconstitucional la titularidad sindical y parte de lo referente a la extensión de beneficios de la negociación colectiva por afiliación, tal como lo hemos señalado anteriormente. En este escenario, fue inaudita la expresión del ministro de Hacienda, a mediados del año 2016, en cuanto a que el debate sobre la Reforma Laboral resultaba desgastante para el Gobierno. Frente al año y cuatro meses que llevó este debate, cabe recordar que el mundo del trabajo chileno, sus organizaciones gremiales y sindicales, han soportado más de 37 desgastantes años de vigencia del Código del Trabajo de 1979, cuya matriz ha quedado intacta hasta este momento. Por cierto, no se puede negar que se observan avances, aunque exiguos, en relación con el ámbito laboral en estos 27 años de retorno a la democracia. Sin embargo, el mundo del trabajo en Chile, sus organizaciones sindicales sociales y políticas esperaban una reformulación de las relaciones laborales que restituyera efectivamente los derechos de trabajadores y trabajadoras del país, conculcados y pisoteados durante décadas.

4.2 *Las dificultades del sindicalismo nacional*

El sindicalismo chileno, representado mayoritariamente en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT),² no ha logrado erigirse como un movimiento político

2 Existen otras dos centrales sindicales, la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Un reciente dictamen de la Dirección del Trabajo, fechado el 13 de abril 2017,

y social relevante en el actual escenario de la sociedad chilena. El movimiento sindical está atomizado, diezmado y orgánicamente debilitado, y las razones por las que el sindicalismo nacional no ha estado a la altura de los desafíos planteados desde el retorno a la democracia, son complejas. La injerencia de los partidos políticos en las centrales sindicales, la cooptación por parte de los gobiernos —de la Concertación y luego de la Nueva Mayoría— en las organizaciones sindicales y gremiales y, por cierto, una normativa laboral autoritaria han contribuido a que el sindicalismo no logre expandirse como en otras épocas de la historia republicana de nuestro país. En los hechos, la tasa sindical en Chile oscila entre 14,7% y 16,4%, aunque según últimas investigaciones esta tasa de membresía bordearía el 20% tras la implementación de la Ley 20940. La cobertura en los procesos de negociación colectiva, sin embargo, no superaría el 11%.

Paralelamente, las propias inhibiciones del sindicalismo, la falta de formación y capacitación sindical, la escasa democracia sindical interna, la exigua renovación de los cuadros sindicales son cuestiones que impactan directamente en la esencia del sindicalismo. La histórica Central Unitaria de Trabajadores (CUT), continuadora de la Central Única de Trabajadores fundada el año 1953, que se mantuvo activa hasta el día del golpe militar de 1973, se encuentra en una profunda crisis.

La gota que rebalsó el vaso fue la penúltima elección de la CUT de agosto de 2016. Lo que debía haber sido una contienda electoral sindical medianamente normal, como muchas otras, se transformó en un gran escándalo que acaparó el interés de la opinión pública y sigue siendo noticia hasta el día de hoy. Las acusaciones acerca de padrones electorales adulterados, dirigentes sindicales eliminados de los registros electorales, organizaciones y agrupaciones sindicales sobredimensionadas y sindicatos fantasmas —entre otros agravantes— pusieron una nube de incertidumbre y de desconfianza en los resultados del proceso electoral sindical. La previsible consecuencia es una “crisis” de credibilidad en la CUT, de sospechas de utilización partidista y descomposición orgánica, aspectos fuertemente criticados por la opinión pública. El hecho de que en la CUT la votación para la elección de sus dirigentes sea indirecta suma al clima de descrédito, ya que este mecanismo implica una ponderación distinta para cada organización sindical, según sea la cantidad de afiliados con que cuenta o que inscribe. No es una elección universal, donde cada sindicalizado vale un voto. La reivindicación de elecciones universales ha sido acalorada y permanentemente discutida en los últimos Congresos Nacio-

señalaba que la CUT es la central sindical de mayor representatividad entre las tres centrales legalmente constituidas. Agrupa la CUT 236.114 afiliados; la CAT, 12.295 miembros; y la UNT, 3.465 trabajadoras y trabajadoras.

nales de esta central sindical, algunas veces aprobada, y sin embargo siempre postergada para la “próxima” elección.

La experta en Relaciones Laborales y Sindicales, María Ester Feres (2016), sintetiza la crisis de la CUT de la siguiente manera:

También a la CUT le llegó el momento. Sus cuestionables prácticas eleccionarias y de gestión salen a la luz y son parte del escrutinio público, al igual que en el caso de otras instituciones sociales y políticas hoy severamente cuestionadas por la ciudadanía. Su discutible accionar, a menudo con cacicazgos carentes de transparencias y nocivas injerencias desde el gobierno o los partidos, ha hecho crisis harto mayor que las anteriores, que ya preocupaban por el debilitamiento de su representación (...). Se requieren cambios más profundos que le permitan representar a un mundo del trabajo cada vez más complejo y precarizado, que aspira a reformas sustantivas que aporten a mayor igualdad, al respeto de sus derechos laborales, de seguridad social y de ciudadanía.

Al respecto, el 11° Congreso Nacional de la CUT (2017, 27-28 enero), en su resolución sexta, determina que “se aprobó que a partir de las elecciones normales que corresponde al año 2020, el sistema electoral de la CUT será directo y universal, es decir, los trabajadores afiliados a las organizaciones que pertenecen a la CUT podrán votar directamente por los dirigentes nacionales”. La determinación de esta resolución fue impugnada por dirigentes nacionales de la CUT, que objetaron manipulación y actuaciones ilícitas en la votación de esta medida y de otras, como la que indica realizar al más corto plazo una nueva elección nacional de la CUT, propuesta para el 20 de abril y con voto ponderado. Frente a estas resoluciones y en relación con los comicios de agosto pasado, diversos dirigentes sindicales plantearon reclamos ante el Primer Tribunal Electoral (TE) de la Región Metropolitana. Su objetivo era suspender el proceso electoral de esta multisindical, frente a lo cual el TE resolvió suspender las elecciones de abril. La directiva de la CUT, finalmente, decidió respetar la resolución del TE de la Región Metropolitana. Por otro lado, a principios de 2017 la comisión investigadora de la Cámara de Diputados evacuó un informe lapidario acerca de las últimas elecciones de la CUT. En él señalaba las irregularidades del proceso eleccionario de esta central sindical, y proponía una serie de recomendaciones tendientes a transparentar el padrón electoral y realizar elecciones universales.

Paralelamente, importantes organizaciones sindicales adheridas a la Central iniciaron un proceso de congelamiento de su membresía, como el Colegio de Profesores, la Federación de Trabajadores del Cobre (FTC), la Confederación Nacional de la Salud Municipal (Confusam), entre otras organizaciones, agrupaciones y sindicatos nacionales. En su Consejo Nacional del 2 y 3 de agosto

de 2017, la Confusam decidió, luego de cinco meses de marginación, volver a integrarse a la CUT y, desde adentro de esta multisindical, dar la lucha interna por superar la crisis política y sindical que vive la organización. Por otro lado, el histórico líder sindical Arturo Martínez, quien fuera presidente, secretario general y vicepresidente de esta Central, se marginó de la CUT y adelantó la creación de otro referente sindical, la Central de Trabajadores de Chile (CTCH). La acumulación de este tipo de sucesos ha impactado fuertemente la imagen de la CUT, desmejorada y desacreditada como organización laboral. Reconstituirse como interlocutor político válido y relevante exige que la CUT transite un largo camino en el que haga suya una verdadera “autorreforma” sindical, elevando sus grados de transparencia interna. El riesgo de no hacerlo es convertirse en una organización inocua, desvirtuando profundamente su sentido histórico.

¿Podrá la actual directiva de la CUT enfrentar satisfactoriamente esta aguda crisis del sindicalismo nacional? En opinión de especialistas y analistas laborales, es muy difícil que esto suceda debido a que, entre otros aspectos, la actual dirigencia sindical no ha sabido leer finamente los tiempos políticos, sociales y económicos del país, aferrándose a los puestos de dirección de la organización. Esto quedó demostrado por la insistencia de la dirigencia de la CUT en convocar a elecciones generales el pasado 30 de mayo, que llevaron a su reelección, con los puestos más importantes en manos de los mismos dirigentes cuestionados anteriormente: Bárbara Figueroa (PC), como presidenta; Nolberto Díaz (PDC), secretario general; y José Manuel Díaz (PS), tesorero.

En el escenario descrito, la propia presidenta de la CUT, Figueroa, constató que la Central ha vivido “un abuso de prácticas que decantó en un proceso electoral que fue irregular”, al analizar las elecciones fallidas de agosto de 2016. Sin embargo, esto no impidió que se llevara a cabo la última elección de la multisindical, realizada con un reducido padrón electoral: de más de 570.000 inscritos en las elecciones de 2016, o 640.000 en 2012, a aproximadamente 158.000 en 2017, de los cuales votaron cerca de 98.674. Nuevamente, estas elecciones fueron impugnadas ante el Tribunal Electoral por dirigentes sindicales de la propia CUT.

En los hechos, a esta altura del siglo XXI, la CUT no se ha constituido como actor social significativo, no se ha modernizado y no encuentra las formas de representar a los nuevos sectores de trabajadores incorporados al mercado del trabajo en un escenario de mundialización y robotización. Todo esto, acompañado de la renuncia a ejercer una postura autónoma real y no fingida frente a los gobiernos de turno y los partidos políticos, deja a la CUT en una posición de difícil reencantamiento en el mundo laboral.

Epílogo

El tema de las relaciones laborales en Chile ha sido y seguirá siendo un debate eminentemente político, social y ético; no tan solo laboral-sindical. Es un debate civilizatorio y dice relación con el tipo de sociedad que tenemos, y la que queremos alcanzar. No olvidemos que la matriz neoliberal del Plan Laboral de la dictadura cívico-militar estuvo estrechamente ligado a la del modelo económico imperante en nuestro país desde hace más de 38 años. Más aún, expertos laboristas, entre otros, como M. Ester Feres, señalan de que “la reciente reforma laboral no solo no modifica en su esencia el Plan Laboral de 1979, sino que lo legitima. Las eventuales mejoras marginales no logran arañar siquiera el enorme desequilibrio de poder existente entre empresarios y trabajadores, lo que según la amplia experiencia comparada, solo se logra mediante negociaciones y acuerdos sectoriales, ramales o por área de actividad”.

En rigor, Chile necesita democratizarse y modernizar sus relaciones laborales, y el proyecto promulgado por el gobierno de la presidenta Bachelet no satisface las expectativas que se habían generado al respecto. En los hechos, esta reforma dejó fuera de su alcance reivindicaciones históricas del mundo del trabajo, como la negociación colectiva ramal, la titularidad sindical —conculcada por el Tribunal Constitucional (TC)—, la reforma laboral en el sector público y su negociación colectiva por derecho y no por los hechos, la derogación de artículos de despidos a mansalva como el 159 y 161, el tema de la subcontratación y la reducción de la jornada laboral. Junto con otros, estos son los temas de la agenda laboral de un futuro que no puede seguir esperando.

La pregunta que sigue vigente es: ¿cuál será la propuesta más profunda y digna para la siempre pendiente modernización de las relaciones laborales en un Chile que pretende estar a la altura de los tiempos? La discusión de fondo, es decir, la transformación o derogación del Plan Laboral de Pinochet y la gestación de un Nuevo Código Laboral en democracia, ha quedado en el saldo negativo del balance que se hace hasta el día de hoy.

El movimiento sindical chileno, y en particular la CUT, atraviesan por una grave crisis de representación y de credibilidad, como nunca observada desde el retorno a la democracia. Esta situación tiene un punto de inicio, cual es la necesidad de definir un nuevo rol del sindicalismo chileno, con el objetivo de hacer de él un sindicalismo moderno y genuinamente democrático. Una organización que ofrezca servicios para sus adherentes, con capacidad técnica-política-económica y con una permanente gestión de capacitación laboral y sindical para sus organizaciones partes. En este escenario, se requiere repensar el rol de sindicalismo nacional para este nuevo periodo y sus proyecciones político-sociales.

La derecha y el empresariado chileno dan una vez más muestras de defensa a toda costa de un sistema económico que está en decadencia, al no comprender que son necesarias reformas profundas para poner a Chile a la altura de los estándares de economías y sociedades avanzadas. Las reformas en discusión, tanto la laboral —que ya fue promulgada— como lo que se espera de una reforma previsional, son absolutamente necesarias para modernizar el país en los marcos del sistema capitalista, pero de un sistema capitalista maduro.

Finalmente, en el discreto debate presidencial que el país presencia actualmente, los temas laborales, o bien el balance que las diversas candidaturas presidenciales hacen del Proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales o Ley 20940, son bastante escasos. Quizás encontramos algunas reflexiones sobre los temas laborales en las candidaturas de Alejandro Guillier, de Marco Enríquez-Ominami y de Beatriz Sánchez; en las otras, brillan por su ausencia.

Referencias bibliográficas

- Durán, G. & Narbona, K. (2014). Otro año del Plan Laboral: no hay nada que festejar. *El Mostrador*, Noticias | Blogs y Opinión, 8 de julio 2014. <http://bit.ly/2xlbNOA>
- Feres, M. E. (2016). Crisis en la CUT: ¿Una gran oportunidad refundacional? *Pressenza. International Press Agency*, 13 de septiembre 2016. <http://bit.ly/2v2MsMJ>
- Mensaje de S.E. la Presidenta de la República (2014, 29 diciembre). *[Mensaje] con el que se inicia proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo*. Santiago, 29 de diciembre de 2014. Mensaje N° 1055-362/. <http://bit.ly/2x8Cgj7>
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2016). Ley 20940. Moderniza el sistema de relaciones laborales. Santiago, 8 de septiembre de 2016. <http://bcn.cl/1xfwb>
- 11° Congreso Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT). (2017, 27-28 enero). Resoluciones de Acuerdo. Santiago: CUT. Recogidas en <http://industrialchile.cl/cl/resoluciones-11a-congreso-cut-chile-2017/>. Véase también *Resumen de acuerdos del 11° Congreso Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores sobre "autorreforma sindical"*, 27 y 28 de enero de 2017, en <http://bit.ly/2x8MrnJ>

Las isapres frente a Fonasa: historia de un mercado segmentado e inequitativo

Rafael Urriola¹

La creación de las instituciones de salud previsional (isapres) en 1981 se insertó en un proceso general de reducción del papel del Estado en los temas sociales (educación, previsión y salud en sus diversas funciones). Las nuevas modalidades —aseguraban los precursores de la reforma— debían desplazar gradualmente al sector público tanto en su rol asegurador como en el de provisión de servicios, lo cual no ha sucedido.

Este documento tiene por objeto: (i) examinar las razones fundamentales por las cuales la lógica de las isapres en cuanto a clientes y mecanismos de fijación de los precios de los planes, ha exacerbado la segmentación y fragmentación del sistema de aseguramiento en Chile; (ii) desarrollar un modelo que estime los costos que tendría —en un marco privado como el de las isapres— asumir la cartera de beneficiarios del Fondo Nacional de Salud (Fonasa) (más pobres, más enfermos, más ancianos, más rurales y con la mayoría de las

¹ Rafael Urriola. Master en Economía Pública y Planificación. Universidad de París X. Economista de la salud. Coordinador académico diplomado Economía y Salud (Flacso-Cepal-OPS), entre 2011 y 2016.

El autor agradece los valiosos comentarios de los profesores Salvador Marconi R. y Pedro Olivares T. Las opiniones de este artículo no representan necesariamente a las instituciones en que se desempeña el autor.

mujeres en edad fértil); (iii) evaluar con estos antecedentes las propuestas de la Comisión Presidencial Isapres de 2014; y (iv) extraer algunas conclusiones.

1 Una comparación económica-financiera entre Fonasa e isapres

1.1 Antecedentes

Hay casi consenso en considerar que las isapres pasan por una situación incierta. Esto incluye tanto a sus detractores (que visualizan reformas estructurales al actual sistema de aseguramiento de la salud en el país) como a sus defensores, que apuntan a fortalecer el sistema (aceptando reformas solo en aspectos parciales del mismo).

M. E. Labra (2002) resume adecuadamente las evaluaciones críticas a la estructura del sistema:

Resucitando la vieja idea conservadora de que solamente los pobres e indigentes debían recibir protección social del Estado, el acceso a la asistencia médica quedó así estratificado: (a) los segmentos con mayores ingresos deberían comprar planes de salud en el mercado según la opción individual; (b) los sectores medios pueden optar por el régimen de libre elección del Fonasa, con copagos variables; (c) los estratos pobres podrán ser atendidos en los servicios estatales de forma gratuita mediante comprobación de la condición de pobreza, pagando, en caso contrario, un porcentaje de acuerdo a los ingresos. (p. 1046)

No cabe duda de que este sistema —que persiste 36 años después de su creación— consagró la segmentación y fragmentación del sistema de salud, tema ampliamente criticado en la literatura especializada, algo que no ha pasado inadvertido a las entidades del sistema isapre. En efecto, la Asociación Gremial de Isapres AG (2016), en su documento publicado a los 35 años de iniciado el sistema, señala:

Las Isapres apoyan y creen necesario avanzar rápida y decididamente hacia modificaciones del sistema. En particular, estiman necesario crear un plan de salud estandarizado, para facilitar la comprensión del usuario de sus coberturas de salud, independiente de la Isapre que los ofrezca. Asimismo, apoyan el que se transite de un modelo de tarificación individual a un sistema más solidario e igualitario, en el cual se igualen las tarifas y se ecualicen los riesgos mediante un Fondo de Compensación de Riesgos inter-Isapres (FCR), de modo de poner fin a la diferenciación de tarifas por sexo y edad y, de paso, con ello se permitiría la movilidad entre Isapres de las personas con preexistencias. (p. 27)

Cabe agregar, sin embargo, que la principal preocupación de las isapres en 2016 y 2017 ha sido la judicialización de los conflictos con los usuarios por

motivo de alzas injustificadas de los precios de los planes de salud, y que los tribunales de justicia han fallado generalmente en favor de los usuarios.

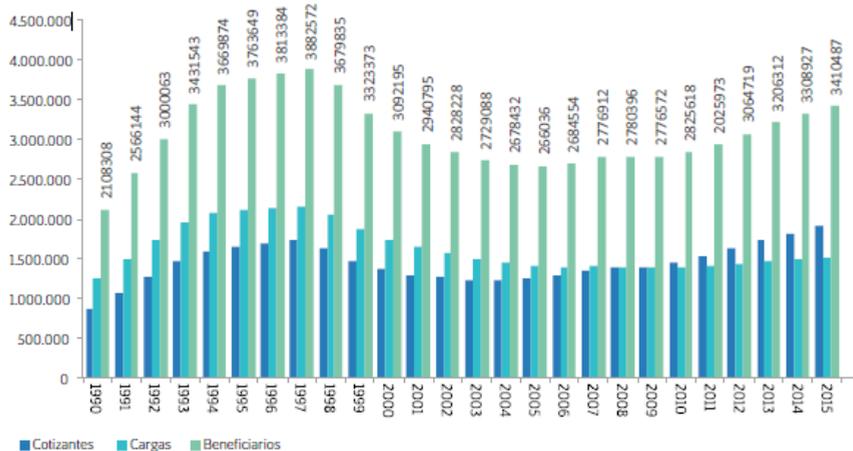
En el contexto de una reforma que no se implementa aún, pero con propuestas hechas públicas por la Comisión Presidencial Isapres (2014) para estos fines; una creciente judicialización de los conflictos; y el malestar ciudadano con los servicios de salud recibidos, es que a continuación se pasa revista a los diferentes ámbitos con que se puede evaluar el tipo de reformas que necesita el sistema desde una perspectiva societal y de equidad.

1.2 Isapres: estancamiento de afiliados con concentración de la industria

El número de isapres pasó de seis en 1981 a veintitrés en 1989; luego, desde 2009, se ha mantenido en trece, con siete isapres abiertas y seis en la modalidad cerrada.

A efectos de evaluar la proporción de personas cubiertas por las isapres se presenta el gráfico 1, cuyas cifras dan cuenta de que el sistema tiene en la actualidad prácticamente las mismas personas que en 1993.

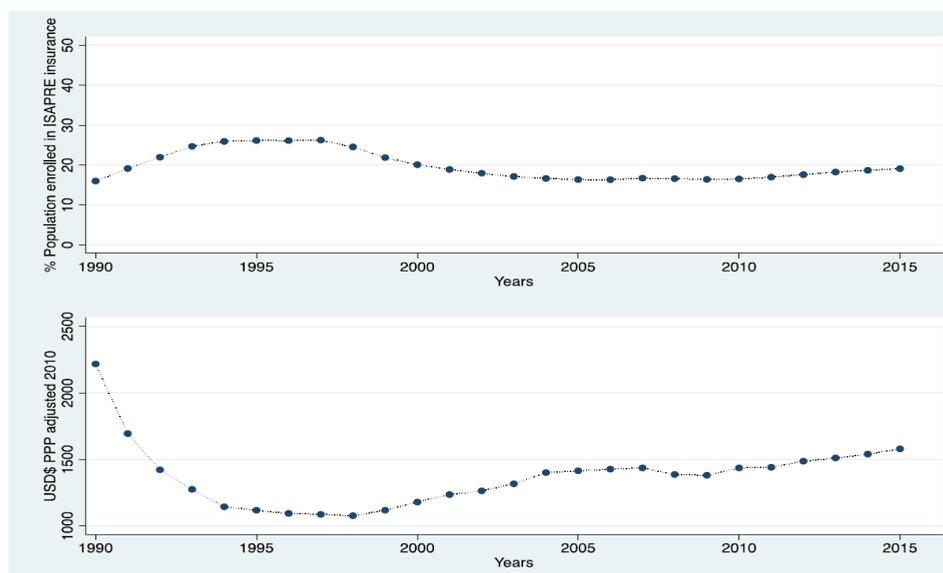
Gráfico 1. Número de afiliados a las isapres 1990-2015



Fuente: Asociación Gremial de Isapres AG (2016), p. 57.

Sin embargo, el precio promedio de los planes, evaluado en valores constantes, ha aumentado en cerca de 50% desde 1995.

Gráfico 2. Precios promedio de planes anuales (en dólares PPP constantes de 2010). Chile 1990-2015



Fuente: Martínez y Cuadrado (2017), p. 120.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, la primera fase de reducción de los precios de los planes coincide con el aumento de los afiliados a las isapres (1990-1997). Luego hay una inflexión al alza de estos precios, que puede atribuirse, por una parte, a que las isapres debieron competir con un Fonasa con mayores recursos y mejor oferta; y por otra, a la eliminación en 1999 del subsidio de 2% a trabajadores de bajos ingresos, establecido por la dictadura con el objeto de estimular la privatización del sistema. Esto significó que la proporción de afiliados a isapres cayó de 24,5% a 21,8% de la población en esos años.

Sin embargo, hay otras razones que estimularon la migración desde las isapres a Fonasa desde 1997, como el fortalecimiento en esos años del Programa de Seguro Catastrófico de Fonasa; los Programas Asociados a Diagnóstico (PAD) y los programas especiales asociados que, finalmente, fueron condensados a partir del año 2005 en el Programa de Garantías Explícitas (GES o AUGÉ), que se inició con 40 garantías para llegar a 80 en 2016.

En efecto, el Programa de Seguro Catastrófico cubría la atención de enfermedades complejas y de alto costo, tales como cáncer, cardiopatías complejas, derrames y tumores cerebrales. El tratamiento de estas enfermedades fue gratuito para los beneficiarios de Fonasa que se atendieran por la Modalidad de Atención Institucional en los hospitales públicos acreditados para tales

efectos. Entre 1999 y 2004 se acogieron a este beneficio alrededor de 200.000 personas y el gasto estimado para paliar el costo de estas enfermedades fue de 350 millones de dólares (Urriola, 2005).

Por su parte, el Programa Oportunidad en la Atención se inició en 1997 con el propósito de reducir las listas de espera, específicamente en la atención hospitalaria de ocho patologías que requerían resolución quirúrgica. Este programa creaba incentivos para que los prestadores privados complementaran la oferta del sector público. El aporte de esta modalidad es que se buscaba compartir riesgos entre proveedor y asegurador y que los beneficiarios mantuviesen un copago conocido previamente e inferior al que, en realidad, hubiesen pagado si tomaran prestaciones privadas fuera de convenio.

Con ello aparecieron los Programas de Pago Asociado a Diagnóstico (PAD) y, con el propósito de aumentar la protección financiera, Fonasa aumentó la bonificación a ciertas prestaciones: parto (bonificación 75%); coleditiasis (vesícula) (40%); criptorquidia (40%); hernia abdominal (infantil y adulto) (60 y 40%, según sea calificada como simple o complicada); hiperplasia de la próstata (40%); prolapso uterino (40%); cáncer preinvasor de cuello uterino (tratamiento ambulatorio); cáncer invasor de cuello uterino (tratamiento quirúrgico radical y seguimiento); cáncer de mamas. Todo esto fue consagrado con la aprobación del Plan GES que, automáticamente, redujo los copagos hasta un máximo de 20%.

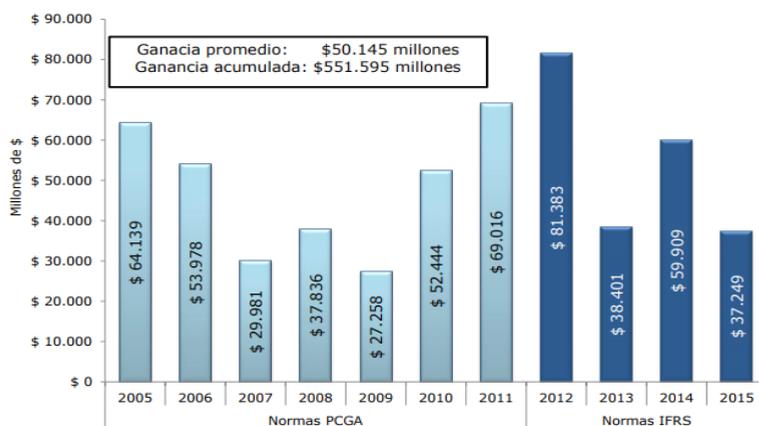
En definitiva, el natural mejoramiento de las capacidades de resolución del sector público por los aumentos de la infraestructura y del personal, y la ampliación de las coberturas financieras, limitaron la participación de la cartera de beneficiarios de las isapres. El otro factor —sin duda decisivo— es que el cambio de las personas desde valores menores a mayores en las tablas de riesgo por edad o por enfermedades crónicas presiona al alza de los planes —excluyendo a los usuarios que no pueden sostener el pago— y a una reducción de las coberturas. Sin embargo, la industria seguía próspera.

1.3 *Las isapres ¿son un buen o mal negocio?*

Los datos proporcionados por la Superintendencia de Salud permiten concluir que las isapres se ubican entre las “industrias” más rentables del mercado nacional e internacional. En efecto, obtienen una ganancia media anual de alrededor de 100 millones de dólares (gráfico 3), con una tasa de rentabilidad promedio (gráfico 4) de 43% entre 2005 y 2015. Solo para efectos de comparación, la tasa media global de rentabilidad de las empresas en Francia es de alrededor de 9%.²

2 <http://www.journaldunet.com/economie/magazine/1148776-secteurs-d-activite-les-plus-renta->

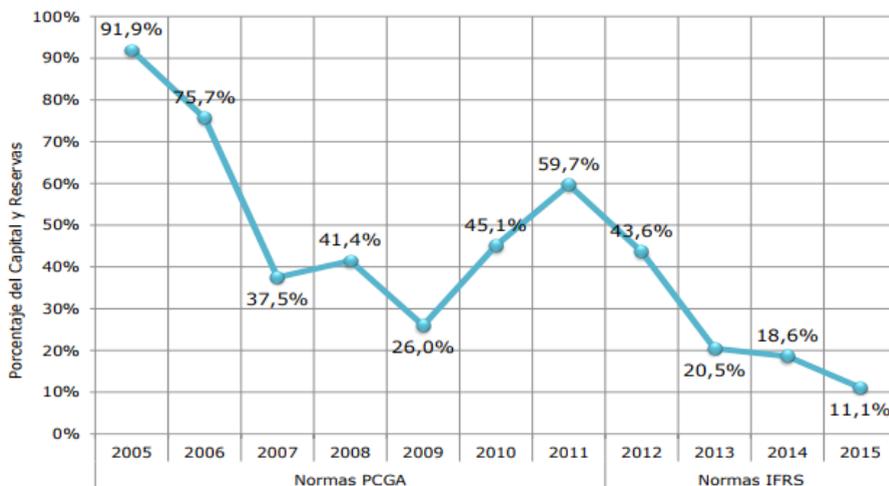
Gráfico 3. Evolución resultados financieros (*) de las isapres 2005-2015



(*) Las cifras del período 2005-2011 se presenta en moneda de dic 2012 y los del período 2012-2015 a valores nominales

Fuente: Pavlovic (2016). *Resultados financieros 2015*, diapo. 5.

Gráfico 4. Evolución de la rentabilidad sobre capital y reservas de las isapres abiertas (2005-2015)



Fuente: Pavlovic (2016). *Resultados financieros 2015*, diapo. 8.

Las utilidades de los controladores de las isapres se han potenciado por una integración vertical que, teóricamente, está descartada por las leyes de la

Reforma: “los propietarios de las Isapres controlan el 42% del mercado de los prestadores (clínicas y centros de laboratorios e imagenología)” (Informe Comisión Presidencial Isapres, p.122). Se sabe que las industrias integradas verticalmente —como las isapres— tienen poco interés en reducir costos, negociar precios o supervisar la eficiencia del sistema, ya que “ganan por ambos lados”, siempre y cuando trasladen los costos a los precios de los planes. Esto explica la dinámica del conflicto de judicialización que enfrenta a las empresas con los usuarios.

Por la misma razón, las isapres han privilegiado atraer a los sectores de mayores ingresos, exacerbando el carácter segmentado del sistema de salud. En efecto, en las siete isapres abiertas, más del 50% de los cotizantes disponía de ingresos superiores a un millón de pesos de 2011 (Araya-Castillo, Ferreiro & Escobar-Farfán, 2016). Nótese que, según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2017), en 2016 la mediana de ingresos de la población era de \$350.000, es decir, 50% de las personas ganaba menos que esta cifra. De otra parte, según la misma fuente, solo el 9,7% de la población recibía más de un millón de pesos de ingresos. Así, todo parece indicar que las isapres concentran sus esfuerzos en mantener sus utilidades basando su cartera en este segmento.

Araya et al. (2016), mediante análisis factorial de componentes principales, identificaron las dimensiones estratégicas en función de las cuales compiten las isapres abiertas chilenas, a saber: (i) Capital humano (número de trabajadores y número de vendedores); (ii) Publicidad; y (iii) Ámbito o alcance (número de regiones con sucursales, número de sucursales fuera de ciudad sede y número de sucursales). Los autores concluyen que “es posible sostener que la dimensión estratégica que determina en mayor medida el comportamiento competitivo de las isapres abiertas es el ‘capital humano’”, ya que “los clientes valoran que las Isapres abiertas respondan en forma rápida y con eficiencia a sus requerimientos” (p. 17).

Sin embargo, esta conclusión podría estar en contradicción con el número creciente de demandas judiciales a las que se enfrentan las isapres en los últimos años. Altura Management (2017) indica que “entre 2010 y 2016 se presentaron 695.545 Recursos de Protección contra Isapres”, de los cuales, “519.003 (75%) son por Adecuación del Precio Base de los Planes de Salud” (p. 2). Las isapres Cruz Blanca y Colmena concentran estos reclamos con alrededor de 60.000 cada una (uno de cada 5 afiliados) (p. 10).

Como se examina en la sección siguiente, resulta difícil imaginar que las isapres busquen copar o absorber la mayoría de los afiliados a Fonasa, porque no cumplen las condiciones básicas que se examinan para pertenecer a isapres. Así, el esfuerzo en equipos de venta de las isapres está dirigido apenas a un pequeño segmento de hogares de altos ingresos que están en Fonasa y a

una cierta competencia entre las propias isapres.

1.4 Los costos comparativos o ¿cuánto costaría trasladar la cartera Fonasa completa a isapres?

Con frecuencia se argumenta que las personas que están en Fonasa preferirían estar en isapres. Esta afirmación debe ser evaluada en su mérito; es decir, ¿cuál sería la diferencia de costos entre ambos subsistemas? O, más bien, ¿cuánto cobrarían las isapres para asumir la cartera total de beneficiarios de Fonasa? Este ejercicio técnico-económico es relevante para las políticas públicas del país.

En 2014, Libertad y Desarrollo (LyD) publicó un artículo que aseguraba que la diferencia de ingresos entre beneficiarios de Fonasa e isapres es de \$1.451 mensuales (p. 5). Esta argumentación tenía por objeto desmentir “que las grandes diferencias entre la calidad y oportunidad de la atención entre el sector público y privado de salud radica en que los recursos per cápita que disponen los beneficiarios de Fonasa son considerablemente inferiores a los de los afiliados a una Isapre” (p. 1). La argumentación de esta sección muestra que las diferencias son mucho más amplias que las simples cotizaciones per cápita, porque es necesario incorporar todas las variables que confluyen a medir los costos de atender a cohortes poblacionales socioeconómicamente, y con cargas de enfermedad, muy disímiles.

La evaluación siguiente también responde a la pregunta sobre cuánto más le costaría a la población total de Fonasa adscribirse a una isapre en las condiciones actuales del valor de sus planes.

En cuanto a estructura demográfica, se han usado estadísticas de Fonasa (web institucional) y, para isapres, el *Boletín Estadístico* de 2014 de la Superintendencia de Salud. Los valores per cápita de Fonasa figuran en las estadísticas institucionales (www.fonasa.cl), así como los de isapres (incluyendo cotizaciones voluntarias) en la web de la Superintendencia de Salud. La tabla de riesgo de Fonasa se encuentra en el texto *Hacia un presupuesto poblacional que reemplace el presupuesto histórico en el sistema nacional de servicios de salud: Propuesta metodológica y estimaciones 2009-2010* (Cid, Debrott, Vera y Hernández, 2009; anexo 1, p. 41); y la tabla de factores de riesgo de isapres se extrajo de la Nota Técnica N° 10 de Ciedess [Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social] de octubre 2010. El modelo usa como pivote —o valor uno— al valor del ingreso mensual promedio per cápita en Fonasa (\$27.374). Todos los cálculos se establecen como proporciones con respecto al pivote.

Tabla 1. Datos básicos de población (2014) e ingresos (2013) en Fonasa e isapres

Población según sistema de salud, 2014		Ingresos per cápita mensuales Fonasa e isapres, 2013	
Fonasa	13.325.504	Ingreso per cápita mensual (cotizaciones obligatorias + aporte fiscal) Fonasa	27.734
Isapres	2.998.010	Ingreso per cápita mensual por cotizaciones obligatoria isapres	35.447
		Cotización voluntaria mensual isapres	12.371

Entre los factores necesarios de incluir en la evaluación de los costos de la cartera Fonasa en el marco de funcionamiento actual de isapres se encuentran los siguientes:

1.4.1 *Aporte per cápita obligatorio*

Hay consenso en que el aporte per cápita neto es ya una diferencia importante. El cálculo del aporte obligatorio isapres / ingreso per cápita Fonasa ($35.447/27.734 = 1,28$) arroja una diferencia de 28% superior en el caso de las isapres.

1.4.2 *Aporte voluntario adicional*

Para comparar los sistemas, no puede descartarse el aporte voluntario adicional que realizan los afiliados a isapres, justamente para mejorar la cobertura de su plan individual o familiar. Sin duda, en virtud de estos aportes, mejora la calidad y oportunidad de la cobertura en el sistema isapre. En este caso, el promedio per cápita en favor de las isapres es un 44,6% adicional proveniente de las cotizaciones voluntarias adicionales.³

1.4.3 *El gasto de bolsillo en salud (efecto copago)*

Otro nivel de análisis está relacionado con el gasto de bolsillo en salud y su relación con el ingreso total de los hogares. Este gasto está generalmente asociado a un tratamiento sanitario —sea como copago o como gastos en medicamentos—. por lo que es necesario incorporarlos en el cálculo de los requerimientos de los hogares para enfrentar sus problemas de salud. Hay varias estimaciones de esta proporción (Castillo & Villalobos, 2013; Martínez & Cuadrado, 2017; Sánchez, 2017). En concreto, para enfrentar su problema de salud, el asegurado por una isapre debe disponer de un gasto de bolsillo superior al de quienes se atienden en Fonasa. Sánchez (2017) calcula que, en promedio, la cobertura de los planes de las diferentes isapres es solo del 62% (69% en cobertura hospitalaria y 54% en cobertura ambulatoria).

3 Calculado así: ((Aporte voluntario promedio en Isapres / Ingreso promedio Fonasa) + 1): $(12.371 / 27734) + 1 = 1,45$

Para los efectos de esta sección, es necesario comparar gastos de bolsillo en Fonasa y en isapres, lo que se presenta en la tabla 2. El gasto de bolsillo de los afiliados a isapres (\$41.490) supera (en promedio, ponderado por población) en 3,7 veces los desembolsos de los afiliados a Fonasa (\$11.201). Esto significa que los afiliados a Fonasa debiesen disponer de otro 109% por sobre el pivote para hacer frente al esquema de copagos normales en isapres.⁴

Tabla 2. Promedio del gasto de bolsillo mensual según afiliación a la Seguridad Social (2012)

Tipo de aseguramiento	Promedio mensual (\$)		
	Hombre	Mujer	Total
Fonasa Grupo A	3.815	5.466	4.807
Fonasa Grupo B	9.718	12.737	11.100
Fonasa Grupo C	9.879	17.140	12.261
Fonasa Grupo D	14.620	23.085	17.330
Fonasa, no sabe grupo	12.763	21.618	16.572
FFAA y de Orden	24.330	34.541	27.710
Isapre	38.874	47.809	41.490
Total	18.001	18.300	18.122

Fuente: Fernández y Ortiz de Zárate (2017), con datos de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2012.

1.4.4 Efecto demográfico

Las diferencias en la estructura demográfica de las poblaciones cambian los costos relativos según el tramo de edad y el sexo de los afiliados. La tabla de factores de riesgo asocia valores relativos promedios de cada celda de edad y sexo con respecto a un valor cualquiera que toma el valor uno. El valor global de la cartera, entonces, cambia según el lugar en que se ubica la población en la tabla de factores de riesgo. La estructura de población de Fonasa (con mayor proporción de adultos mayores y de mujeres en edad fértil y con mayor prevalencia de enfermedades) cambia la estructura de riesgo de esta población comparada con la de las isapres, haciendo entonces más costosos los tratamientos en esta cohorte. Este efecto, entonces, pondera una nueva diferencia de 1,19 (cf. detalles del cálculo en anexo 1, Barómetro de Política y Equidad, vol. 13, versión digital).

4 La fórmula que se aplicó es la siguiente: $[(41.490 -) / \text{PTF}] / \text{Ypc F} = 1,09$ que refleja la proporción de los copagos de isapres con respecto al valor del pivote en que $\text{PFi} =$ población Fonasa en el tramo I; $\text{YFi} =$ copago per cápita en el tramo I; $\text{PTF} =$ Población total Fonasa; $\text{Ypc F} =$ valor del pivote.

1.4.5 Efecto morbilidad (poblaciones con diferentes cargas de enfermedad)

Junto con los factores anteriores, los gastos dependen de la morbilidad de las poblaciones atendidas, para lo cual la literatura establece factores de riesgo que, para uno y otro caso —isapres y Fonasa—, son diferentes. En efecto, el propio Informe de la Comisión Presidencial Isapres (2014) da cuenta pormenorizada de estas diferencias. A modo de ejemplo: en hipertensión arterial, el 14% de los afiliados a isapres y el 29% de los adscritos a Fonasa la padecen; en obesidad, la prevalencia es de 15% en isapres y 27% en Fonasa; en diabetes, 5,5% en isapres y 10,4% en Fonasa; en síntomas respiratorios crónicos, la prevalencia es de 16% en isapres y 26% en Fonasa; la necesidad de placa dental es de 8% y 28%, respectivamente (Anexo E.3: Prestaciones hospitalarias según importancia en facturación, año 2013, p. 169).

Este listado —que a todas luces no es exhaustivo— permite concluir que los gastos para atender a la población de Fonasa serán muy superiores a aquellos necesarios para entregar atención similar en las isapres, porque las prevalencias de enfermedades son superiores. Una evaluación de esta diferencia se realiza a partir de las tablas de riesgo por sexo y edad entre los afiliados a ambos seguros. Estas han sido denominadas diferencias en morbilidad de las poblaciones que pertenecen a uno u otro subsistema de aseguramiento. En efecto, los valores para cada celda de la tabla de riesgo de isapres (tabla 3, pág. siguiente) no coinciden en sus valores con la tabla de riesgo de Fonasa (tabla 4 pág. siguiente), siendo en general mayores luego de estandarizar la tabla con valor 1 para el casillero Hombre de 30 a 44 años

Al proceder a calcular la diferencia conjunta de variaciones en la morbilidad y los pesos por sexo y edad de cada celda de la tabla de riesgos, se produce una diferencia muy notoria entre las cohortes de cada seguro. Este efecto de morbilidad y de variación demográfica combinado fue ponderado en 1,82. En consecuencia, el efecto morbilidad es por diferencia igual a 1,53.

1.4.6 Efecto distancia o ruralidad

En los precios de atención sanitaria hay costos fijos y variables que pueden cambiar significativamente si se incluyen los costos por desplazamiento del personal sanitario. Un ejemplo de lo que realiza el sector público es relatado por el Dr. Fernando Pinto (2012), quien señala que la Región de Aysén, con cerca de 110.000 habitantes,

posee, quizás, la mejor “Red de Salud” del territorio Nacional, con una cobertura cercana al 99%, considerando la tremenda dispersión geográfica, su clima y dificultades de conexión. Existen localidades a las cuales sólo se puede acceder por bote, avión o “a caballo”. No obstante, los “Médicos de Ronda” y el resto del Equipo de Salud acceden a todas las “Postas Rurales”

Tabla 3. Isapres: población afiliada por sexo y tramo de edad (2014) y los factores de riesgo asociados (2010)

		Isapres quinquenio de edad (2014) y tabla de riesgo (2010)															
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80 y +		
348.155	Hombres	116.472	160.033	197.087	193.790	165.042	147.022	119.142	102.724	76.057	51.529	31.444	17.064	9.125	9.144	1.734.686	
331.255	Mujeres	136.040	140.875	126.622	119.224	100.875	94.611	77.298	51.089	30.347	18.759	10.911	6.913	5.293	4.058	1.250.112	
0,90	Factores de riesgo	0,68	0,75	0,86	1,00	1,05	1,25	1,38	1,72	2,22	2,83	3,63	4,02	4,58	4,80		
0,88		0,97	1,89	2,33	3,05	2,96	2,43	2,48	2,65	2,91	3,12	3,48	3,75	4,05	4,50		

Fuentes: Para factores de riesgo, Cieddes (2010). Para población, Superintendencia de Salud, Boletines Estadísticos.

Tabla 4. Fonasa: población afiliada por sexo y tramo de edad (2014) y factores de riesgo asociados (2010)

		Isapres quinquenio de edad (2014) y tabla de riesgo (2010)																
		10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80 y +	s/edad	Total
Población afiliada	Hombres	1.387.254	496.860	484.019	457.499	411.753	385.481	423.590	440.600	442.208	376.934	298.445	257.214	203.346	136.183	125.943	41.907	6.369.236
	Mujeres	1.343.835	547.923	574.667	483.462	462.915	479.155	480.189	503.227	447.404	367.310	312.330	274.890	220.231	171.735	207.403	79.593	6.956.268
Factores de riesgo	Hombres	0,71	0,29	0,32	0,32	0,45	0,49	0,65	0,98	1,17	1,96	2,34	3,05	3,86	6,14	5,65		
	Mujeres	0,75	0,79	0,98	0,87	0,87	0,74	0,79	0,89	1,13	1,82	1,9	2,21	2,83	4,21	6,74		

Nota: La columna "Sin edad" comprende casos de personas que, en la tabla de Fonasa, no han declarado edad, o aquellos en que no se ha registrado correctamente ese dato.

Fuentes: Para los factores de riesgo, Cid, Debrott, Vera & Hernández (2010). Población, en www.fonasa.cl

con la periodicidad establecida, pese al clima que a veces puede ser extremo (temperaturas hasta de -20° C, lluvias severas, nieve profunda o tormentas de viento). La región de Aysén tiene un modelo único de salud, a nivel nacional. Cuenta con un Hospital Regional tipo 2, pero con buen nivel resolutivo, aunque faltan muchos especialistas, 3 consultorios dependientes del Servicio (no municipalizados), 4 Hospitales tipo 3, con médicos generales, y 30 "Postas Rurales" que atiende el equipo de salud. No existen Clínicas privadas ni Institucionales. (pp. 187-188)

Es evidente que la atención sanitaria en estas zonas tiene costos unitarios muy diferentes a los de regiones más centrales. El Estado no podría cerrar las 259 Postas de Salud Rurales existentes en el país por considerarlas "poco rentables", sobre la base de que en el 99,2% de ellas es necesario trasladarse mediante vehículo motorizado, lancha u otros, y sobre todo porque la atención es gratuita. En cambio, el sector privado puede permitirse expulsar a alguien porque no "cubre los costos". Es decir, hay una evidente asimetría entre el concepto de seguridad social y el de salud mercantilizada. En este documento no se ha calculado esta diferencia por no disponerse de evaluaciones globales al respecto, pero se ha mantenido con valor cero (equivale a sin impacto) en la tabla resumen, para indicar que es un rubro necesario de contabilizar en futuros trabajos.

En las zonas rurales, el porcentaje de la población en Fonasa es de 93,4%, mientras que el afiliado a isapres alcanza a 3,2%.⁵ El 13% de la población chilena es calificada como rural; por ello, será necesario evaluar este aspecto de la diferenciación de costos para ambos seguros.

1.5 Resultados del cálculo

En definitiva, la tabla comparativa global que reporta las necesidades promedio de un afiliado actual en Fonasa para ser atendido con los estándares isapres, es la siguiente:

Tabla 5. Diferencias en los costos relativos promedios per cápita Fonasa/isapres

Diferencia cotización media per cápita (cot I /Y per cápita F)	+28%
Cotizaciones voluntarias en isapres (cot vol total en I/PI)(Y per cápita F)	+45%
Copagos (Copagos Ipc - copagos Fpc) (Y per cápita F)	+109%
Efecto demográfico (dif en la estructura sexo-edad)	+19%
Efecto morbilidad (dif en la tabla de riesgo)	+53%
Efecto distancia (ruralidad)	n.d.
TOTAL	254%

Elaboración propia. I = Isapre; P = población; F = Fonasa; pc = per cápita.

5 http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ipos-2012/media/ipos_2012_pp_94-125.pdf

El valor inicial del modelo —es decir, el valor del pivote uno (1)— es el per cápita de Fonasa del año 2013. El modelo es poco sensible a los valores absolutos, en cambio lo es a la estructura de copagos; a los pagos promedio de los afiliados a isapres que, como se sabe, pertenecen a los deciles superiores de ingreso; a las capacidades de los afiliados para hacer aportes individuales adicionales; a la diferencia en la estructura de edades y sexo entre las carteras de Fonasa e isapres; y a la tabla de factores de riesgo, que es un proxy bastante adecuado de morbilidad.

Los valores obtenidos son llevados a proporciones por sobre el valor del per cápita inicial en Fonasa si toda la población Fonasa fuese “absorbida” por las isapres con los actuales parámetros con que funcionan las isapres.

Finalmente, el valor final (254%) significa que para que las isapres pudiesen resolver los problemas de la población actualmente en Fonasa, deberían destinar o disponer 2,54 veces más el actual valor del per cápita de los beneficiarios Fonasa, que podría obtenerse mediante un subsidio del Estado, mediante aumentos de las cotizaciones voluntarias o de los copagos. O, también, mediante una drástica reducción en la cobertura.

Es tan grande la diferencia que resulta inimaginable que las isapres esperen captar a la población actualmente en Fonasa (salvo un pequeño grupo con altos ingresos) y más bien su intención es evitar que cualquier efecto de distribución solidaria de las cotizaciones les exija aumentar los valores de los planes y que ello provoque nuevas deserciones.

2 La propuesta de reforma de la Comisión Asesora Presidencial sobre Isapres⁶

La Comisión Asesora Presidencial de 2014 se abocó a

estudiar los cambios que permitieran corregir las imperfecciones del sistema ISAPRE y se dio a la tarea de entregar una propuesta que reformase la legislación que regula el régimen de estas instituciones para corregir sus deficiencias. Para ello debía buscarse terminar con la discriminación por riesgo y selección de asegurados, controlar las alzas de precios y su variabilidad, regular planes en cuanto a beneficios y copagos, y generar una propuesta que considerase una mirada global del financiamiento, del aseguramiento y de los prestadores. (p. 101)

Por razones diversas —más bien asociadas al *timing* político— las propuestas de la Comisión no fueron priorizadas en la agenda del actual gobier-

6 A estas propuestas inmediatas se agregarían algunas de mediano o largo plazo que no fueron desarrolladas (Isapres solo con seguros complementarios o suplementarios; Universalidad y Plan Nacional de Salud único).

no. Sin embargo, los antecedentes que sustentaron las propuestas siguen vigentes. Asimismo, las contraargumentaciones de los propietarios de las isapres no han cambiado. Esta sección resumirá los desafíos que están en juego y las expectativas que podrán surgir en el próximo gobierno, dependiendo de quién resulte elegido.

2.1 Plan de Seguridad Social único y universal

El Plan de Seguridad Social (PSS), indica el documento, contendrá los siguientes beneficios: el listado de beneficios de la Modalidad de Atención Institucional (MAI) del Sistema Público de Salud, las Garantías Explícitas de Salud (GES), Modalidad Libre Elección de Fonasa (MLE), Ley de Urgencias, cobertura de enfermedades catastróficas (CAEC) y Seguro de Incapacidad Laboral (SIL). A similitud del GES, el PSS tendrá un sistema de copagos estandarizados, con gasto anual tope respecto de la renta de las familias (*top loss*).

El PSS se financiará con la cotización obligatoria de seguridad social fijada por ley. Adicionalmente, las isapres podrán cobrar una Prima Comunitaria fijada por cada aseguradora. Las primas comunitarias estarán asociadas a redes de prestadores, pudiendo las isapres ofrecer hasta un máximo de tres planes con sus respectivas primas

2.2 Fondo Mancomunado Universal entre Fonasa y las isapres

Se crea un Fondo Mancomunado Universal entre Fonasa y las isapres para romper la segmentación, introducir solidaridad intersistemas y permitir el financiamiento de prestaciones universales. El Fondo Mancomunado estará conformado con recursos provenientes de aportes de los afiliados a Fonasa y de afiliados a isapre (que provendrán desde el Fondo Inter-Isapres). Se contempla además un aporte directo, progresivo y gradual desde los recursos fiscales (proveniente de impuestos generales).

2.3 Fondo Inter-Isapres

Se crea un Fondo Inter-Isapres de compensación de riesgos para permitir la movilidad, el fin de la cautividad a causa de las preexistencias, junto con introducir mayor solidaridad al sistema Isapre. El Fondo Inter-Isapres se conformará con el porcentaje de cotización de los afiliados a isapres. Descontados los recursos destinados al Fondo Mancomunado y al Fondo para Subsidio de Incapacidad Laboral, el Fondo Inter-Isapres redistribuirá a cada isapre una cápita ajustada por el riesgo de sus cotizantes. El ajuste por riesgo considerará variables asociadas al costo esperado de la atención de salud de los afiliados (edad, sexo, condición de salud, zona geográfica, etcétera). El Fondo también admite compensaciones *ex post*, mediante una reserva para el caso de eventos

de mayor costo y baja probabilidad de ocurrencia, no considerados en la fórmula capitada.

2.4 Plan Complementario

La supervisión de los seguros complementarios será realizada por la Superintendencia de Salud y su regulación establecida por ley. Estos seguros podrán ser entregados por la misma isapre que le entrega al afiliado el PSS, pero en un breve plazo deberá ser completamente diferenciado de tal manera de efectuar una separación clara entre el PSS y el plan complementario.⁷

Deberá considerarse seguros complementarios de largo plazo, vitalicios, con renovaciones periódicas. Dado que existirá un PSS común, los planes complementarios se referirán fundamentalmente a mejores coberturas en redes o prestadores más apetecidos por los afiliados y que cubran diferenciales de copagos.

2.5 Transición de escenarios contractuales

A los actuales usuarios de isapres se les ofrecerá la posibilidad de cambiarse voluntariamente al nuevo sistema. Los nuevos afiliados deberán entrar directamente al nuevo sistema.

Los incrementos de precios de los planes de las personas que opten por mantener su plan antiguo deberán entrar al sistema de regulación de precios de la Superintendencia de Salud, al igual que los nuevos planes complementarios.

2.6 Relación seguros y prestadores

Cada aseguradora comunicaría el conjunto de prestadores acreditados a los que sus usuarios pueden acceder. No se requiere exclusividad y un mismo prestador puede ofrecer servicios a varias aseguradoras. De esta forma se formalizaría el derecho a la elección de prestador, una vez elegida la aseguradora.

Los prestadores deben ser regulados de mejor manera, por lo que se propone entregar a la Superintendencia de Salud mayores facultades. No solo es importante la acreditación, para lo cual hoy día tiene atribuciones, sino también debe regular los contratos. Para mejorar la utilización de los prestadores disponibles, especialmente en regiones, se plantea que los usuarios de isapre puedan acceder a prestadores públicos en condiciones similares a los usuarios de Fonasa, es decir, a través de la atención primaria, asegurando que no existan mecanismos que permitan que los primeros desplacen a los segundos.

⁷ Tal como está redactado en el informe, se presta para confusiones entre plan complementario y seguros complementarios.

La visión de mayoría reafirma la prohibición de la integración vertical de aseguradores y prestadores que contempla la ley.

2.7 Regulación de precios y su reajustabilidad

El principio fundamental es la eliminación de la unilateralidad, actualmente vigente en la ley, con que cuentan las isapres para readecuar planes y subir sus precios, más allá del IPC. Para ello, se contempla la definición de un mecanismo de evaluación de precios. La Superintendencia de Salud deberá contar con un equipo/consejo de análisis de los precios. Se propone que todos los precios sean monitoreados y regulados por la autoridad, de acuerdo con una normativa establecida en la ley.

2.8 Fondo Común de Incapacidad Laboral

Se propone la creación de una institucionalidad⁸ que administre y organice el Subsidio de Incapacidad Laboral. Esto implica agrupar el financiamiento definido para las licencias médicas en un fondo único, que incluya los usuarios de Fonasa de isapres, y también las licencias provenientes de accidentes y enfermedades profesionales, hoy día radicadas en los organismos administradores de la Ley 16744. Este fondo deberá tener una evaluación actuarial periódica e independiente.

La entidad pagadora de los subsidios, tanto de enfermedad común como de accidentes laborales y enfermedades profesionales, deberá estar separada de la entidad contralora y evaluadora de las licencias, asegurando una mayor transparencia del sistema.

Los representantes de la Asociación de Isapres reaccionaron ante el documento de la Comisión Presidencial de manera drástica. De hecho, el representante de la isapre Colmena y la representante de la Asociación de Clínicas renunciaron en la penúltima sesión a la Comisión. Otras posiciones de minoría quedaron plasmadas en el documento.

Como sea, las posiciones de la Asociación de Isapres —con matices— apuntan a que: (i) habría una usurpación de cotizaciones que son de propiedad privada por parte del Estado; (ii) se está impidiendo la posibilidad de elegir, lo que se garantiza en la Constitución; y (iii) que se estaría perjudicando a la clase media, que se vería obligada a subvencionar a los pobres en perjuicio propio. Esta estrategia está centrada esencialmente en atacar al Fondo Mancomunado Universal entre Fonasa y las isapres, es decir, a la propuesta que permitiría corregir la ausencia de solidaridad y mancomunidad en el aseguramiento de la salud en Chile, lo cual —como se ha demostrado— ha exacerbado la segmentación del sistema asegurador en el país.

8 No es trivial que se haya omitido definir si esta institucionalidad será pública o privada.

La Asociación de Isapres no solo se opone a que estas se transformen en seguros complementarios o suplementarios, sino que ha adoptado una suerte de “contraataque” singular. La propuesta de las isapres es que todas las personas puedan elegir el seguro privado o el público. Como evidentemente la mayoría de los adscritos a Fonasa no pueden pagar los costos de los planes que ofrecen las isapres, se agrega que el Estado debiese financiar a los pobres para que estos elijan.

Lo que extraña de esta propuesta es que para su realización completa se necesitarían alrededor de 15.000 millones de dólares anuales, si se desea equiparar los resultados de la población afiliada a Fonasa y a isapres con los patrones actuales de estas últimas. Para esto sería necesario, entonces, una reforma tributaria superior a la de 2014, que alcanzaría cerca del 5% del PIB.

2.9 Los programas gubernamentales de los candidatos presidenciales

Empieza a haber consenso —quizás lamentablemente— en cuanto a que los programas de gobierno no necesitan detalles sino generalidades que, finalmente, pueden ser interpretadas en el transcurso del ejercicio del gobierno. Esto permite mayor flexibilidad y adecuación de las propuestas finales a la correlación de fuerzas y a los consensos, pero también sirve para que las autoridades elegidas no asuman compromisos reales con las propuestas que se explicitan en los discursos. En concreto, al cierre de esta entrega, ninguno de los tres candidatos con mayor apoyo (S. Piñera, B. Sánchez y A. Guillier) explicitan sus decisiones con respecto a qué tipo de reforma a las isapres promoverán.

El programa presidencial de Sebastián Piñera indica escuetamente: “Nuevo seguro Social de salud, con un plan base para todos los chilenos independiente del sistema previsional. Nueva Ley de Isapres y ampliación de la libre elección de Fonasa”.⁹ Todo esto puede ser interpretado muy ampliamente.

El programa presidencial de Alejandro Guillier¹⁰ señala “El sistema asegurador privado requiere de modificaciones que permitan cumplir con el principio de la seguridad social, donde la salud es un derecho. Por esta razón, el sistema de ISAPREs debe incorporar mayor solidaridad financiera y garantías de acceso sin discriminación, independientemente de su edad, sexo, preexistencias o capacidad de pago. Al mismo tiempo, favoreceremos la competencia y la transparencia del sistema de ISAPREs” (p. 57). Estrictamente, con estos

9 “Bases del Programa de Gobierno del ex presidente de la República Sebastián Piñera. Principales acciones, iniciativas y proyectos” (3 de mayo 2017), En https://sebastianpinera.cl/wp-content/uploads/bases_del_programa_de_gobierno-SP.pdf

10 “Bases Programáticas Guillier 2018-2022”. En http://www.alejandrogullier.cl/images/Bases_Programaticas_Guillier.pdf

enunciados se abre la posibilidad de reponer en la agenda los acuerdos de la Comisión Presidencial de 2014.

Finalmente, al cierre de la edición de este documento, la candidata Beatriz Sánchez aún no disponía del programa oficial, que se estaba discutiendo en organismos de base.

En suma, es posible suponer que el candidato Piñera estará más cerca de quienes se retiraron de la Comisión y que los candidatos Guillier y Sánchez apoyen la mayoría de los puntos que acordó la Comisión y que se sintetizaron en este documento.

3 Conclusiones

En este documento se puso en evidencia que el sistema de aseguramiento chileno es profundamente segmentado y que las isapres han actuado consecuentemente con enfocar su cartera hacia los grupos de mayores ingresos, a los menos enfermos y a los más jóvenes (salvo mujeres en edad fértil).

Se mostró que las isapres no podrían aspirar a cubrir a toda la población, porque el diferencial de costos entre lo que hoy aportan los beneficiarios de Fonasa, incluyendo el aporte fiscal, es de alrededor de tres veces si se contabilizara en la lógica de costos y pagos en el subsistema de las isapres. El marco del funcionamiento actual de las isapres haría imposible que el Estado financiase un traslado hacia las isapres de la totalidad de los actuales afiliados a Fonasa, como algunos han insinuado.

El modelo de cálculo del diferencial de costos que se desarrolló es poco sensible a los valores absolutos; en cambio, puede serlo ante cambios en la estructura de copagos; en los pagos promedio de los afiliados a isapres que, como se sabe, pertenecen a los deciles superiores de ingreso; en las capacidades de los afiliados para hacer aportes individuales adicionales; en la diferencia en la estructura de edades y sexo entre las carteras de Fonasa e isapres; y en la tabla de factores de riesgo, que es un proxy bastante adecuado de morbilidad.

En consecuencia, la estrategia principal de Fonasa y de las autoridades de salud debiese ser mejorar la eficiencia del sector público, mantener la equidad y fortalecer otros aspectos del sector público. Cuando el sector público ha mejorado su oferta (entre 1997 y 2005, por ejemplo), personas incluso de ingresos superiores se trasladaron hacia el sector público.

Se mostró que los resultados financieros de las isapres son varias veces superiores al promedio incluso de los rendimientos medios de las empresas en países desarrollados, razón por la cual la reacción frente a las reformas sugeridas por la Comisión Presidencial fue drástica y tajante, ya que se podría destinar parte de las cotizaciones a un fondo solidario.

La reforma a las isapres es hoy un tema que preocupa a la clase media afiliada a isapres. Uno de cada cinco cotizantes ha entrado en litigio con las isapres, y la mayoría por cambios arbitrarios en los costos de los planes. El gobierno actual y futuro también debe tomar una posición en este asunto, tema que seguramente será planteado en la campaña presidencial.

Referencias

- Altura Management (2017). *Recursos de Protección Isapres 2016*. Santiago: Altura Management. http://www.isapre.cl/PDF/Judicializacion_Isapres_2016.pdf
- Araya-Castillo L., Ferreiro P. & Escobar-Farfán, M. (2016). Grupos estratégicos del mercado de Isapres abiertas y su relación con el desempeño: el caso de Chile. *Multidisciplinary Business Review*, 9(1), 11-21. <http://www.asfae.cl/journalmbr/images/stories/2016Articulo02.pdf>
- Asociación Gremial de Isapres AG (2016). *Isapres 1981–2016: 35 años de desarrollo del sistema de salud privado de Chile*. [s/d]. En línea: http://www.isapre.cl/PDF/35isapres_v4.pdf
- Castillo, C. & Villalobos, P. (2013). Caracterización del gasto de bolsillo en salud en Chile: una mirada a dos sistemas de protección. *Revista Médica de Chile*, 141(11), 1456-1463. <http://dx.doi.org/10.4067/S0034-98872013001100013>
- Cid, C., Debrott, D., Vera, M. & Hernández, L. (2009). *Hacia un presupuesto poblacional que reemplace el presupuesto histórico en el sistema nacional de servicios de salud: Propuesta metodológica y estimaciones 2009-2010*. Santiago: Comisión Sectorial Mecanismos de Presupuestación y Transferencias.
- Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema de Salud Privado (2014). *INFORME FINAL Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema de Salud Privado Preparado por: Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema de Salud Privado. Decreto N° 71 del 14 de abril de 2014*. Santiago de Chile: Palacio de La Moneda, 8 de octubre de 2014. http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2016/05/INFORME-FINAL_COMISION-PRESIDENCIAL-ISAPRES.pdf
- Comisión Presidencial Isapres (2014). *Véase Comisión Asesora Presidencial para el Estudio y Propuesta de un Nuevo Régimen Jurídico para el Sistema de Salud Privado (2014)*.
- Corporación de Investigación, Estudios y Desarrollo de la Seguridad Social (Ciedess). (2010, octubre), Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social. (2010, octubre). Tarifa plana en Isapre. Efectos de la eliminación de la tabla de factores. *Nota Técnica N° 10*. http://www.ciedess.cl/601/articles-591_archivo_01.pdf
- Fernández, S. & Ortiz de Zárate, M. (2017). Análisis del gasto de bolsillo en salud según sexo del jefe de hogar. *Boletín Economía y Salud*, 11(1), 20-28. <http://omayor.cl/wp-content/uploads/2017/07/Boletin-economia-y-salud.-vol-11.-N%C2%BA1.pdf>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2017). Encuesta suplementaria de Ingresos 2016. Publicada en julio 2017.
- Labra, M. E. (2002). La reinención neoliberal de la inequidad en Chile. El caso de la salud. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(4), 1041-1052. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000400010>

- Libertad y Desarrollo (2014). ¿Es la idea del fondo único en salud una solución solidaria? *Temas Públicos*, 30 de octubre 2014 (1182). <http://www.isapre.cl/images/TP1182IsapresvsFONASA.pdf>
- Martínez, M. S. & Cuadrado, C. (2017). Health policy in the Concertacion era (1990 -2010): Reforms the Chilean way. *Social Science & Medicine*, 182, 117-126. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2017.04.012>
- Pavlovic, S. [Superintendente de Salud]. (2016). *Resultados financieros 2015. Instituciones de Salud Previsional – Isapre. A diciembre de 2015*. [Presentacion ppt]. Santiago: Gobierno de Chile, Superintendencia de Salud. http://www.supersalud.gob.cl/prensa/672/articles-13368_recurso_1.pdf
- Pinto, F. (2012). Aysén: una realidad desconocida. *Revista Chilena de Pediatría*; 83(2),187-189. <http://www.scielo.cl/pdf/rcp/v83n2/art13.pdf>
- Sánchez, M. (2017). Coberturas financieras de los Planes Complementarios de Salud de Isapres Abiertas. *Documento de Trabajo*, Departamento de Estudios y Desarrollo, Superintendencia de Salud, Chile. http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/articles-15646_recurso_1.pdf
- Superintendencia de Salud. *Boletín Estadístico* (varios años).
- Urriola, R. (2005). Financiamiento y equidad en salud: el seguro público chileno. *Revista de la CEPAL* No 87, 61-78 [LC/G.2287-P]. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/11080>

La tarea pendiente sobre la reforma previsional en Chile¹

Andras Uthoff

Chile tiene una gran deuda con la ciudadanía. Michelle Bachelet ha tenido evidencia de ello a través de masivas protestas en las calles. El sistema de seguridad social vigente desde 1981 transforma a sus ciudadanos de personas con derechos y obligaciones, a consumidores con libertad de elegir entre industrias de servicios financieros aparentemente competitivas. Es un sistema que no cumple con los principios de la seguridad social. Ha resultado en industrias lucrativas que han atraído el interés de grupos económicos, pero que, en materia de seguridad social, continúan siendo de baja cobertura, bajos niveles de suficiencia y/o alta discriminación por riesgo de los beneficios otorgados a sus afiliados cubiertos (Uthoff, 2017).

La anterior reforma de Bachelet, en 2008, fue insuficiente. Introdujo un pilar solidario para ampliar, sobre la base de mayor gasto fiscal, la cobertura desde 65% a 85% de los adultos mayores. Sin embargo, incluidos los subsidios, el sistema reformado entrega, al 79% de los beneficiarios, beneficios por debajo del salario mínimo (US\$ 396 mensuales). Este valor está muy por debajo de la mediana del ingreso imponible mensual con que cotizan las mujeres (US\$ 750); y en particular los hombres (US\$ 976).

¹ Gran parte de este artículo ha sido reproducido con anterioridad en la revista mexicana *El Cotidiano*, *Revista de la realidad mexicana actual*, 33(204), edición sobre *Sistema de pensiones en varios países. Una visión comparativa* (2017). Acá se enfatizan los desafíos para el gobierno de Bachelet, y lo que este deja avanzado.

Uno de los principales problemas de un mercado de administración de cuentas de ahorro competitivo no regulado es la incompatibilidad entre la lógica de un contrato de ahorro individual y la solidaridad. Esta última dice que los individuos expuestos a riesgos que limitan su capacidad de ahorro deberían recibir un subsidio cruzado de aquellos expuestos a bajos riesgos y alta capacidad de ahorro, para mejorar su acceso a la cobertura del sistema de pensiones basado en el ahorro individual (Uthoff, 2016).

Los riesgos a los que aquí se apunta se asocian a la capacidad de mantener una densidad de cotizaciones alta a lo largo del ciclo de vida, lo cual, junto a los cambios demográficos, las fluctuaciones financieras y la ineficiencia de la industria (Comisión Presidencial Pensiones, 2015), afecta el resultado de la acumulación del ahorro y de este sobre las pensiones. A pesar de falsas promesas (Corbo & Schmidt Hebbel, 2013), el mercado de trabajo chileno no ha actuado como mecanismo instituido de solidaridad con fines de seguridad social, al no demostrar una capacidad incluyente ni en términos de generación de trabajo decente, ni en cuanto a niveles contributivos.

Actualmente, por la vía de las protestas, de la investigación de alternativas y del quiebre de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Presidencial Pensiones, 2015), se está reconociendo que el desarrollo de una industria de administración de cuentas de ahorro individuales con fines previsionales se encuentra en Chile en una crisis histórica, muy grave, y que no mejorará sin un cambio que se haga cargo de los verdaderos factores tras esta situación.

La Comisión Asesora Presidencial de Pensiones entregó tres propuestas de reforma:

- Ajustar los parámetros del actual sistema para fortalecer el pilar solidario, aumentar el aporte patronal, elevar la edad de jubilación y mejorar la competencia (propuesta A).
- Crear un nuevo pilar de capitalización colectiva solidario, con los aportes de todos los trabajadores hasta un tope de \$400.000, pareados con aporte del Estado y del empleador (propuesta B); y
- Retornar al sistema de reparto (propuesta C).

En la sección que sigue planteamos las implicaciones sobre la política pública que genera el dilema entre contratos de ahorro individual y la solidaridad. En la segunda sección, se explican otras alternativas en debate dentro del abanico de las próximas elecciones presidenciales; y las ventajas y limitaciones de la propuesta de reforma que deja el actual gobierno de Bachelet. Finalmente, concluimos.

1 **Desafío para una nueva reforma en Chile: conciliar la lógica del ahorro con la solidaridad**

1.1 *El conflicto entre un contrato individual y la solidaridad*

El sistema de capitalización individual no es más que una suma de contratos obligatorios de ahorro individuales y no constituye un sistema de pensiones. Cada afiliado selecciona en forma individual una administradora de fondos de pensiones. Dentro de esta, selecciona uno de cinco fondos donde invertir su ahorro obligatorio. Debe pagar una comisión, por la cual compiten las administradoras. Si dispone de tiempo y conocimiento, tiene la opción de revisar estas decisiones, lo que solo resultará en su beneficio en la medida en que la nueva selección les reporte mayor rentabilidad neta a sus ahorros.

Contrario a los principios de la seguridad social:

- el afiliado es el único responsable de su situación y debe asumir los riesgos de experimentar: (i) limitaciones por su rol en la familia, en la comunidad o en su estado de salud, y que le impiden responder a los incentivos que el mercado de trabajo le ofrece; (ii) variaciones en el valor de los portafolios y obtener mejores rentabilidades para su ahorro; (iii) los cambios demográficos que afectan su pensión vía aumentos en la esperanza de vida;
- el empleador no aporta al sistema;
- el afiliado desconoce el beneficio al cual accederá, dado que la regla de beneficio es la de contribuciones definidas;²
- el sistema carece de subsidios cruzados entre afiliados para implementar solidaridad según capacidad de ahorro basada en género y/o de ingresos.

La lógica del sistema es la de autofinanciar las pensiones según la propia capacidad de ahorro (el principio de equivalencia). Las administradoras equilibran cada contrato a nivel individual. El problema es la incompatibilidad entre la lógica del ahorro administrado individualmente y la solidaridad. El principio de solidaridad implica que los individuos de baja capacidad de ahorro reciben un subsidio cruzado de aquellos de alta capacidad de ahorro para mejorar su acceso a la cobertura del sistema de pensiones.

2 Para el cálculo de la jubilación se utilizan algoritmos financieros basados en el ahorro acumulado y la esperanza de vida al nacer. En la fase de acumulación del ahorro, lo hacen bajo la regla de interés compuesto. En la fase de provisión de un beneficio, lo hacen según el ahorro acumulado y la esperanza de vida a la edad de jubilación, o según decisiones en torno a complejos algoritmos que vinculan su esperanza de vida con el pago de primas de seguros de invalidez y sobrevivencia.

1.2 *El drama de sus resultados: baja cobertura e insuficiencia de las pensiones*

Este conflicto se ha manifestado en mala cobertura y bajos niveles de las pensiones, debido a que la gran mayoría de los ciudadanos queda excluida de participar en este mercado. En el año 2008 se reconoció su baja cobertura al excluir de sus beneficios al 50% de los adultos mayores. Pero la reforma de entonces, al incorporar un pilar solidario, si bien permitió aumentar la cobertura al 85% de los adultos mayores, con cargo al fisco, lo hizo a bajos niveles de suficiencia debido al limitado aporte fiscal.

El pilar solidario creado en la reforma de 2008 entrega beneficios no contributivos, en dos formas: la Pensión Básica Solidaria (PBS) a quienes jamás cotizaron y no pertenecen a ningún otro sistema previsional; el Aporte Previsional Solidario (APS) a quienes, habiendo autofinanciado una pensión, esta alcanza niveles por debajo de mínimos garantizados. Tanto la PBS como el APS se entregan en casos de vejez e invalidez, pero son solo para beneficiarios que viven dentro del 60% de las familias más pobres del país. Constituye un pilar de alivio de la pobreza en la vejez.

Aun con estos subsidios, los niveles de las pensiones fueron insuficientes. La pensión mediana, incluyendo todos los diferentes tramos de meses cotizados y los subsidios estatales, indica que el 50% de los beneficiarios recibe pensiones por debajo de US\$ 130, con diferencias entre hombres (US\$ 175) y mujeres (US\$ 70); la tasa de reemplazo mediana sobre el ingreso de los últimos diez años fue de 34% sin subsidios y de 45% con estos. Y ello con grandes diferencias entre hombres (48%) y mujeres (24%) en el primer caso, y también entre hombres (60%) y mujeres (31%) en el segundo caso (Comisión Presidencial Pensiones, 2015).

Comparando los beneficios con valores absolutos de consumo, como el salario mínimo, y la línea de la pobreza, la situación no mejora.

- 79% de los beneficiarios recibía pensiones por debajo del salario mínimo (US\$ 350);
- 44% recibía pensiones por debajo de la línea de la pobreza (US\$ 127).

Hoy hablamos de dignidad, cuando los adultos mayores reciben una Pensión Básica Solidaria de US\$ 160, a la cual acceden solo por su condición de pertenecer al 60% de las familias más pobres del país. Ante el fracaso del sistema de seguridad social basado en el mercado, confundimos el derecho a una vejez digna, con la estigmatización y el asistencialismo.

1.3 *La naturaleza de una nueva reforma: solidaridad en el financiamiento*

Para superar estos resultados, es preciso distinguir si ellos responden a que los parámetros de su diseño actual han quedado obsoletos: en Chile solo se cotiza a un sistema administrados por privados; el empleador no cotiza y la tasa de cotización es la sexta más baja, muy inferior a la media y la mediana. O si ello también responde a factores más estructurales, que dicen relación con los factores que afectan la eficiencia de la industria y la capacidad de ahorro de los afiliados: en Chile las comisiones promedio siguen siendo altas y la licitación introducida por la Reforma de 2008 no ha dado resultados, ya que un gran porcentaje sigue pagando comisiones elevadas; la rentabilidad sobre el patrimonio de la industria durante la última década promedia un 27%; y la densidad de cotizaciones es de 40% entre las mujeres y 55% entre los hombres.

Se requiere un enfoque multidisciplinario, abandonar la lógica exclusivamente financiera, comprender las verdaderas causas de los problemas del actual sistema de pensiones. Preocupan la mala calidad de las pensiones, la falta de legitimidad del sistema, la inequidad de género.

Un análisis cronológico de los diagnósticos destaca tres hitos que han permitido alertar sobre el sistema.

- Mala cobertura, cuando los registros del sistema destacaron una creciente brecha entre el número de afiliados y aquellos que efectivamente cotizaban al sistema.
- Frecuencia de las cotizaciones, cuando la primera Encuesta de Protección Social³ estimó que las densidades de cotizaciones con que participaban los afiliados eran muy bajas.
- Suficiencia, cuando los diagnósticos elaborados para la Comisión Asesora Presidencial en Pensiones 2015 destaca el bajo valor de las pensiones, aun con los subsidios estatales incluidos.

Un primer diagnóstico consolidado sobre el tema de la cobertura llevó a la reforma de 2008, donde se creó el Pilar Solidario. La tabla 1 resume sus principales argumentos.

3 La Encuesta de Protección Social (EPS) es la mayor y más antigua encuesta longitudinal de tipo panel que existe en Chile, con una muestra de alrededor de 16.000 encuestados distribuidos en todas las regiones del país. Abarca en un mismo cuestionario la historia laboral y previsional de los encuestados con información detallada en áreas como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral, patrimonio y activos, historia familiar e información sobre el hogar. Los resultados de esta encuesta se utilizan en el ámbito académico y en el análisis y diseño de políticas públicas. Su información sirvió de base para el diagnóstico realizado por el Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) y para la elaboración de la Reforma Previsional de 2008 (Ley 20255). A la fecha se han realizado cinco rondas, en los años 2002, 2004, 2006, 2009, 2012 y 2015. En 2015 se licitó el levantamiento de la sexta ronda de la EPS, cuyo trabajo de campo fue realizado por el Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales, Pontificia Universidad Católica de Chile, durante el presente año.

Tabla 1. Estimaciones y proyecciones del Déficit Previsional: Chile 1981-2037 (porcentajes)

Promedio	Déficit Operacional Civil (1)	Bonos de Reconocimiento (2)	Pensiones Asistenciales (3)	Pensiones Mínimas (4)	Déficit Previsional Civil (5)	Déficit Previsional Militar (6)	Déficit Previsional Total (7)
1981-1989	3,7	0,2	0,4	0,04	4,3	1,8	6,2
1990'-2000	3,1	0,7	0,3	0,04	4,2	1,2	5,4
2000-2010	2,6	1,2	0,4	0,2	4,4	1,3	5,7
2003-2037	1,2	0,5	0,5	0,67	2,8	1,3	4,1

Fuente: Arenas de Mesa (2006).

Luego de la reforma de 1981, se generaron dos tipos de compromisos fiscales que han permitido que el ahorro previsional pueda destinarse en su totalidad a su intermediación en el mercado financiero, sin que la demanda de financiamiento por parte del Estado desplace a los inversores privados:

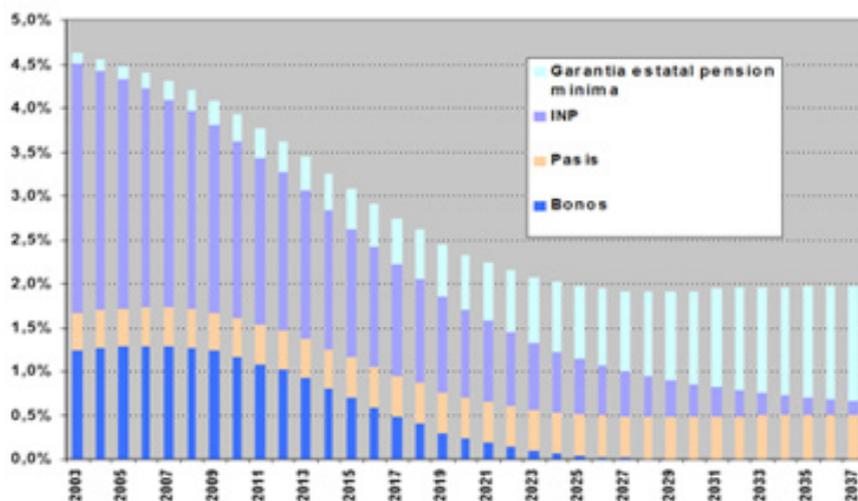
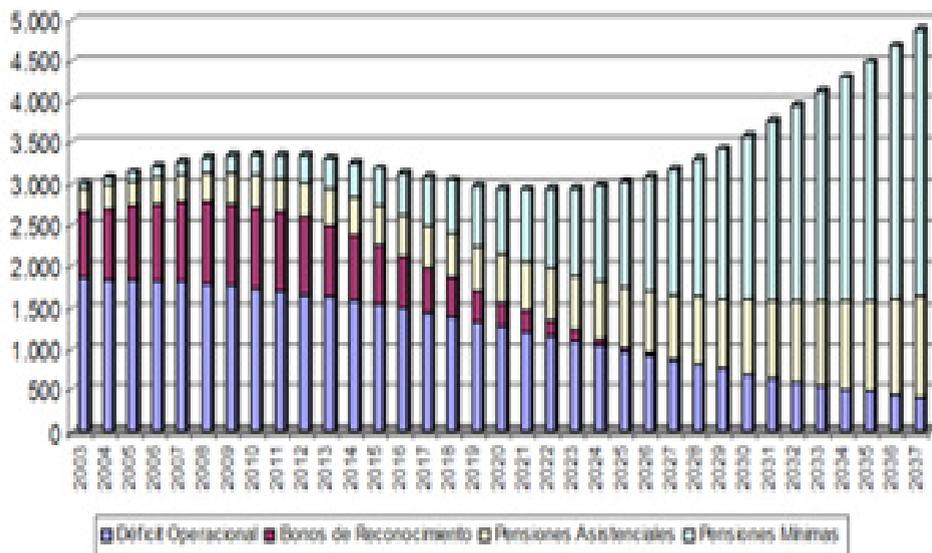
- En primer lugar, los *costos transitorios* por concepto de que el Estado deba hacerse cargo de las pensiones en curso de pago (el déficit operacional en la columna 1 de la tabla 1); y los costos por concepto de que el Estado se compromete a transformar en bonos los aportes de aquellos afiliados activos que, habiendo cotizado al sistema antiguo de reparto, se trasladaron al sistema de capitalización (columna 2 de la tabla 1). Estos costos que se asumen alcanzan un *peak* y luego disminuyen hasta desvanecerse. Expresados como porcentaje del PIB, los costos por concepto del déficit operacional alcanzaron su máximo en la década de los ochenta, y ya a partir de los noventa inician su descenso, pero no será hasta la década de 2050 que se desvanecerán por completo. Los costos por concepto de bonos de reconocimiento alcanzan su máximo en la década de 2000 y se desvanecen hacia fines de la década de 2020 (gráfico 1).
- En segundo lugar, los *costos permanentes* por concepto de que el Estado se compromete con garantías de una pensión asistencial (PASIS⁴), para aquellos que, sin tener beneficios previsionales, se

4 El programa de pensiones asistenciales, conocido como PASIS, no exige requisitos de años de ahorro previo y tiene por fin otorgar pensiones a las personas que no posean ingresos de cualquier tipo o que estos sean inferiores a 50% de la pensión mínima y, además, se encuentren en alguna de las siguientes situaciones:

- mayores de 65 años
- inválidas mayores de 18 años y
- deficientes mentales

La entrega de estos beneficios se prioriza seleccionando los beneficiarios según los antecedentes proporcionados en la Ficha de Protección Social y se entregan mientras el beneficiario se mantenga en las condiciones que dieron origen al otorgamiento del beneficio,

Gráfico 1. Estimación y proyección del déficit previsional.
(Cifras en millones US\$ 2002 y como porcentaje del PIB)



Fuente: Arenas de Mesa (2006).

encuentran en situación de pobreza y reclaman un beneficio a través de las municipalidades; y una pensión mínima garantizada (PMG⁵), para aquellos que, habiendo cotizado por más de veinte años en el sistema, no alcanzan a financiar un valor mínimo de beneficio. Contrario a lo que acontece con los compromisos fiscales transitorios, estos, de naturaleza permanente, se estima tienen una tendencia creciente en el caso de la PMG, o estable en el caso de la PASIS, donde prima la restricción presupuestaria.

En un escenario de compromisos fiscales transitorios descendentes y compromisos fiscales permanentes crecientes, las autoridades se ocuparon de evaluar los resultados del sistema en materia de cobertura y suficiencia de los beneficios entregados.

La primera evaluación (Bernstein, Larraín & Pino, 2005), que es la que llevó a la reforma de 2008, estimó que el porcentaje de adultos mayores que autofinanciarían una pensión alcanzaría a un 45% de ellos, y quienes cumplirían con el requisito de la pensión mínima garantizada serían un 5% adicional. Es decir, el sistema de AFP solo daría cobertura al 50% de los adultos mayores, sin que necesariamente sus montos fueran satisfactorios, excepto que un 5% habría alcanzado las exigencias de la garantía de pensión mínima. El resto no tendría un beneficio o calificaría para una PASIS.

Sobre esta evaluación se concluyó que el sistema de ahorro individual enfrenta barreras estructurales para asegurar beneficios relevantes y extender su cobertura, por la importancia de la informalidad en el mercado de trabajo y la intermitencia del empleo asalariado en la vida laboral. En consecuencia, una reforma al diseño institucional era necesaria para consolidar el sistema fortaleciendo el Pilar Solidario, de manera de prevenir la pobreza e incorporar elementos distributivos en el sistema de pensiones chileno. Este diagnóstico derivó en la creación de la primera comisión presidencial de reforma (Consejo

5 En el Sistema de Fondos de Pensiones, el Estado garantiza una pensión mínima siempre que el afiliado cumpla con los requisitos que establece el Decreto Ley 3500 de 1980 y que la suma de todas las pensiones, rentas y remuneraciones imponibles que este percibiendo sean inferiores a dicha pensión. Esta garantía opera si se agota el saldo de la Cuenta de Capitalización Individual, en el caso de afiliados pensionados en la modalidad de Retiro Programado y Renta Temporal, o la pensión contratada cae bajo la mínima en el caso de Renta Vitalicia.

Requisitos:

- Vejez: 20 años de cotizaciones en cualquiera de los sistemas previsionales.
- Los subsidios de cesantía se considerarán hasta un tope de 3 años.
- Invalidez y sobrevivencia:
 - 10 años de cotizaciones en cualquier Sistema,
 - o 2 años en los últimos 5 años anteriores al siniestro,
 - o encontrarse prestando servicios en caso de accidente,
 - o tener calidad de pensionado al fallecer (sobrevivencia).

Asesor Presidencial 2006) y en la reforma de 2008 (Ley 20255 de 2008⁶), que en lo esencial creó el pilar solidario.

La segunda evaluación fue la que derivó del diagnóstico de la Comisión Asesora Presidencial de Pensiones (2014-1015), que señala:

...el actual sistema civil de pensiones entrega prestaciones que dependen del historial de contribuciones que logren los afiliados y de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Este último ha contribuido al alivio tanto de la pobreza como de la indigencia de los adultos mayores. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

...un 50% de los pensionados, entre los años 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a \$82.650 (US\$ 133), considerando en este monto el Aporte Previsional Solidario. Otro aspecto que se recoge en el diagnóstico es una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de las mujeres obtiene pensiones iguales o inferiores a los \$42.561, los hombres reciben pensiones de \$112.333 o inferiores. Lo anterior se explica en parte por la diferencia en la edad legal de jubilación de las mujeres y la edad a la que se tiene acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

...con el objetivo de suavizar consumo, se tiene que el 50% de los pensionados recibe pensiones que, como máximo, equivalen al 34% de su salario promedio de los últimos diez años. Este resultado, conocido como tasa de reemplazo, también difiere significativamente entre hombres y mujeres. Mientras la mitad de los hombres obtienen, bajo la definición anterior, tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres recibe tasas de reemplazo que alcanzan como máximo un 31%. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

Los resultados anteriores se dan en un escenario donde gran parte de los actuales pensionados fueron imponentes de las antiguas Cajas de Previsión, Sistema de Pensiones existente previo a la reforma de 1980, y, por lo tanto, no representan fielmente los resultados generados bajo un sistema puro de capitalización individual. Al respecto, se tiene que las tasas de reemplazo proyectadas para la generación de pensionados de los años 2025 y 2035 llegarían a un promedio de 39%, y para el 50% de los pensionados no superarían el 37%. (Resumen Ejecutivo, p. 14)

Otra forma de evaluar la suficiencia de las pensiones, es estimando tasas de reemplazo respecto a una medida de consumo mínimo. Para medir esto, se compararon las pensiones pagadas por el Sistema de Pensiones entre los años

6 Crea un sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez ("sistema solidario"), complementario del sistema de pensiones a que se refiere el Decreto Ley 3500, de 1980, el que será financiado con recursos del Estado. Este sistema solidario otorga beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez. Realiza una profunda reforma del Decreto Ley 3500 de 1980.

2007 y 2014, incluyendo el monto de APS cuando corresponda, con la línea de la pobreza y el salario mínimo del año respectivo. Los resultados respecto de estos dos indicadores son que el 79% de las pensiones son inferiores al salario mínimo y el 44% son menores a la línea de la pobreza. Si el ejercicio anterior se realiza considerando solamente a los beneficiarios del SPS, se observa una menor proporción de pensiones bajo la línea de la pobreza, 14%, mientras que la fracción de pensiones que no sobrepasan el salario mínimo es mayor, llegando al 93%. (Informe Final, p. 92)

2 El actual debate sobre la naturaleza de las modificaciones que requiere el Sistema de Pensiones

2.1 No hay consensos

La Comisión convocada por la presidenta Michelle Bachelet estuvo conformada por expertos nacionales e internacionales. Presidida por el economista David Bravo, trabajaron diez invitados expertos internacionales (dos de ellos chilenos que hacen docencia en Estados Unidos) y trece expertos nacionales. En total, incluido el presidente, 24 expertos. La presencia de los internacionales era directa durante las sesiones plenarias, y mediante intercambio en redes a lo largo de todo el periodo. La participación fue *ad honorem* y los gastos operacionales, financiados por el Gobierno. El presidente disponía de una Secretaría Técnica, en permanente contacto con las agencias dispuestas a proveer de diagnósticos.

Las actividades se destinaron a realizar:

- Consultas/diálogos con la ciudadanía (solo comisionados nacionales);
- Entrevistas con personas/instituciones que lo solicitaban (solo comisionados nacionales);
- Estudios y encuestas para un Diagnóstico, coordinados por la Secretaría Técnica de la Comisión
- Análisis de los documentos y debate de propuestas (todos los comisionados).

Dados los alarmantes y paupérrimos resultados en materia de cobertura y suficiencia de las pensiones, se generó un rápido consenso acerca de la necesidad de incrementar las pensiones de los actuales jubilados y crear las condiciones para que los futuros pensionados accedan a mejores jubilaciones. Existió también consenso en que se requería una reforma. Sin embargo, respecto a la naturaleza de esta reforma, y sobre todo cuán estructurales eran los cambios requeridos, no hubo consenso. La Comisión circunscribió a tres las posiciones y visiones generales expresadas por los distintos comisionados.

Las tres posiciones fueron denominadas propuestas globales A, B y C, respectivamente (detalles en Comisión Presidencial 2015, Resumen Ejecutivo, p. 18).

Junto al quiebre de la Comisión de Pensiones, hubo dos acontecimientos adicionales que realzaron la necesidad de un debate. El llamado "jubilazo", que se refiere a la entrega de una pensión en Gendarmería a una funcionaria civil, con condiciones de elegibilidad similares a las del régimen de capitalización, pero que significaban un beneficio 100 veces superior al promedio de los entregados en este último. Y la consolidación de la protesta en las calles por parte de la coordinadora No+AFP,⁷ con una amplia convocatoria.

Este abanico de opciones alimenta las metas programáticas de las actuales candidaturas presidenciales, lo que significa que el debate está al centro de la discusión política actual en el país. Mientras la centro derecha se aferra a variantes de la propuesta A y limitar vía observaciones constitucionales, lo que prepara el Gobierno, la centro izquierda, acoge con satisfacción cambios en el sentido de la propuesta B. La nueva izquierda, representada por lo que se denomina el Frente Amplio, reivindica su voluntad por hacer desaparecer la industria en alguna de las modalidades entre la propuesta C o los planteamientos de la coordinadora No+AFP, y de ampliar el pilar de seguro social de capitalización colectiva y solidaria a todo el ámbito de los afiliados.

2.2 La propuesta que el gobierno de Bachelet desea dejar como legado⁸

En vísperas de elecciones presidenciales, las expectativas de la ciudadanía son preocupantes. La falta de consenso en relación con el futuro del sistema de pensiones, y la paralización que generó en el Gobierno, motivó a la presidenta Michelle Bachelet invitar a diversos actores sociales a presentar ideas para mejorar las pensiones. Lamentablemente, muchas de estas propuestas descansan en el despacho de algún ministro o de sus asesores. Han sido escuchadas, algunas alabadas, pero mágicamente descalificadas y/o ignoradas. Sucedió también con el importante trabajo de la Comisión Bravo que, como vimos, concluyó con una amplia gama de ideas emanadas de un equipo de alta preparación y que se resumían en las propuestas A, B y C. En este proceso, se extirparon del debate

7 Un grupo de ciudadanos y ciudadanas con conciencia de que, al llegar a la vejez, el nivel de vida se deteriorará sustancialmente, dado que jubilarán por una AFP (administradora de fondo de pensiones) con una pensión que será la tercera parte de lo que hoy ganan. Este grupo denuncia que en la totalidad de los países desarrollados y en casi la totalidad de los países afiliados a la OCDE, existen sistemas públicos de pensiones, cuyas jubilaciones alcanzan en promedio 70% de los ingresos obtenidos durante la etapa laboral, mientras los sistemas privados de pensiones son complementarios al público y en ningún caso lo sustituyen, como es el caso chileno, donde el único sistema al cual tienen opción de afiliarse los trabajadores(as) son las AFP. Enfatizan que los sistemas públicos de pensiones son administrados por el Estado, además de ser de carácter tripartito; esto es, para el financiamiento de las pensiones contribuyen el empleador, el Estado y el trabajador.

8 Hasta la edición final de este artículo, aun no se hacía pública la propuesta definitiva del Gobierno.

las propuestas B y C de la Comisión Asesora Presidencial en Pensiones, así como las de otras organizaciones, como las de grupo No+AFP, entre otras.

La ciudadanía aparece agotada de aceptar visiones tecnócratas alabadas por los grupos económicos. Junto a sus representantes en el Congreso Nacional, ya está en conocimiento de las actualizaciones que el segundo gobierno de Bachelet ha realizado al sistema:

- Primero, aumentó la Pensión Básica Solidaria en 10% a fines del año pasado y ha dejado abierta la posibilidad de universalizar su cobertura mediante impuestos generales.
- Segundo, ha propuesto que las AFP seguirán administrando el actual 10%.
- Tercero, sabe que existe en el Congreso un proyecto de ley que crea la AFP estatal.
- Cuarto, entre los anuncios sugieren aumentar la cotización de 10% a 15%, pero mediante aportes patronales, para destinar 3% a mejorar las pensiones futuras (cuentas individuales), y 2% para solidaridad de género (bonos o seguros) y también mejorar las actuales pensiones (solidaridad intergeneracional).
- Quinto, prepara medidas para reducir las comisiones de las AFP, y mejorar su rentabilidad.
- Sexto se proponen medidas para mejorar la equidad de género.

Todas estas medidas son vistas una a una como los componentes centrales de la propuesta A presentadas en el Resumen Ejecutivo de la Comisión Bravo, en reacción a la propuesta B, de igual legitimidad.

Las propuestas estructurales de la Comisión de Pensiones, dicen:

La propuesta global A aborda el mandato presidencial construyendo a partir de la Reforma de 2008 por medio de políticas que se refuerzan mutuamente, se introducen gradualmente y están diseñadas para perdurar en el tiempo, a fin de que el sistema entregue mayores pensiones hoy y pueda, al mismo tiempo, mantener sus promesas a los futuros pensionados. La propuesta fortalece el Sistema de Pensiones Solidarias, al (1) aumentar significativamente la pensión solidaria y (2) universalizar su cobertura. Financia este aumento (3) a través de impuestos y (4) de una nueva cotización de 2% de cargo del empleador destinada a un Fondo Solidario. Introduce cambios sustantivos al componente de ahorro, introduciendo (5) una nueva contribución de 2% de cargo del empleador destinada a las cuentas de capitalización individual y (6) una AFP Estatal con estrictas reglas de gobernanza y (7) nuevas medidas para reducir las comisiones de las AFP. Mejora la equidad de género, al (8) compartir las contribuciones de las parejas año a año, (9) equiparar las edades legales de jubilación entre hombres y mujeres en el tiempo; (10) implementar tablas de mortalidad unisex. (Resumen Ejecutivo, p. 19)

La propuesta global B transforma el actual esquema de pensiones solidarias en un seguro social que pasa a ser la parte central del Sistema de Pensiones con financiamiento tripartito. Se organizará a través de cuentas ciudadanas de seguridad social (que podrán tener la forma de cuentas nocionales), y se mantienen tanto la pensión básica solidaria como el componente de capitalización individual para los ingresos más altos de aproximadamente el 50% de los trabajadores. La propuesta permitirá elevar las pensiones de los actuales pensionados al construirse un fondo solidario con aportes de trabajadores, empleadores y recursos del Estado. Se universaliza la cobertura de la pensión básica solidaria, excepto para aquellos de muy altos ingresos. El nuevo seguro social se financia con la contribución del 10% de todos los cotizantes, con un tope de \$350 mil, un 3% a 4% de incremento en la cotización de cargo de los empleadores, y complementado por aportes fiscales. El nuevo componente de seguro social permitirá facilitar la inclusión de trabajadores independientes, aliviar las desigualdades de género, mejorar la solidaridad intra- e intergeneracional del sistema, diversificar la exposición al riesgo y centralizar la administración de cuentas. (Resumen Ejecutivo, p. 19)

La propuesta global C sugiere reemplazar el sistema actual, convirtiéndolo en un esquema de reparto y asume que los afiliados actuales del sistema de AFP son transferidos a este, junto a sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor, definida, de por vida y no discriminatoria. La PBS y las pensiones muy bajas del sistema de reparto antiguo serán incrementadas de forma inmediata en al menos un 100%. El monto completo de contribución será usado como ingreso para pagar las pensiones contributivas, sin usar subsidios estatales. La edad de retiro efectiva (actualmente en 70 años) se reduce a sus límites legales (65/60), y se mantiene así (en un escenario alternativo se aumenta gradualmente por dos años desde 2030). En promedio, los beneficios de pensión se incrementarán en un 75% - 100%. Las tasas de contribución no se aumentan hasta el año 2035, y luego se incrementan a un 25%. No se requiere de impuestos adicionales, todo lo contrario, como se pone fin a los subsidios monetarios directos e indirectos, se genera un ahorro fiscal anual del orden del 1,8% del PIB. (Resumen Ejecutivo, p. 19)

En efecto, se observa que la propuesta del Gobierno descansa en la mayoría de las recomendaciones de sus invitados internacionales y expertos nacionales afines al sistema, y va en desmedro de la mayoría de sus invitados nacionales y otras expresiones de la ciudadanía. De hecho, se asemeja más a una reforma similar a la propuesta A, de carácter paramétrico antes que de reforma estructural del sistema, con la excepción de que lo que se menciona como un Fondo Solidario en la propuesta, hoy el Gobierno señala que se administrará en forma autónoma y centralizada. En efecto, la recaudación obtenida con la cotización adicional a cargo de los empleadores se *sugiere se administre fuera del ámbito de las AFP, en un ente central y autónomo.*

2.3 ¿Por dónde irá la solución?

Tomando en consideración la importancia de implementar subsidios cruzados dentro del sistema, la actual propuesta del Gobierno comienza a asimilarse a la propuesta B en tanto a:

- la convicción de implementar un verdadero sistema mixto, mediante la creación de un cuarto pilar público contributivo, fuera de las AFP, administrado por una entidad pública independiente y profesional;
- la administración en forma mancomunada de parte de las cotizaciones de diferente origen, pero premiando el esfuerzo individual, y sin que los individuos tomen decisiones de naturaleza financiera en forma desinformada;
- la operación con costos basados en diseño internacionales que los reducen entre un tercio y un 40% de los costos de las AFP;
- la convicción de que una parte significativa de los recursos deba asignarse bajo los principios de solidaridad;
- la diversificación de riesgos en la administración de las cotizaciones mediante un cuidadoso diseño de los pilares, donde se combinen la capitalización para obtener rentabilidad de activos financieros de propiedad individual y colectiva, con el reparto para crecer sobre la base del empleo y la productividad (masa salarial);
- la legitimización del sistema, mediante la creación de instancias de participación e intercambio de información sobre la marcha del sistema y los derechos.

Los matices estarán, no obstante, en:

- la viabilidad⁹ de involucrar más al Estado como contribuyente al sistema, junto a individuos y empleadores, dado que la propuesta del Gobierno no involucra al Estado (excepto como empleador);
- la disposición política por restar recursos que seguirán administrados por decisiones individuales, dado que la propuesta del Gobierno mantiene el volumen actual que administran las AFP;¹⁰
- la regla de beneficios que determina quiénes serán objeto de solidaridad;

9 Estimaciones preliminares señalan que la propuesta B requiere un financiamiento adicional de entre 1,7% y 2% del PIB. La del Gobierno, del orden de 0,3% del PIB. Esto es fundamental en un contexto de escasez de recursos fiscales.

10 En la propuesta B, toda persona bajo un tope de ingreso imponible (hoy aproximadamente \$400.000) cotiza al componente público. En el caso de la propuesta del Gobierno, toda persona, independientemente de su ingreso, cotiza 10% al sistema de AFP. Solo la cotización adicional del empleador será administrado por la entidad pública.

- la permanencia en el tiempo del componente de solidaridad intergeneracional, dado que en la propuesta del Gobierno se plantea como transitoria, para mejorar a la actual generación de jubilados.

3 Conclusiones

La estrategia de protección social de Bachelet se encuentra en una encrucijada. Nunca uno de sus componentes (el sistema de pensiones que heredó de la dictadura) ha reproducido tan verazmente en la titularización de derechos de la ciudadanía, las limitaciones presupuestarias de sus afiliados. El sistema reproduce en la etapa pasiva las inequidades de la vida activa, y carece de la solidaridad suficiente mediante subsidios cruzados para subsanarlo.

El actual sistema chileno, sin aportes tripartitos, que entrega malas pensiones hoy y mañana, sin solidaridad de género ni de ingresos, que desconfiaba de alternativas a las AFP para la administración de las cotizaciones, y que restringe los compromisos fiscales al alivio de la pobreza en la vejez a niveles poco dignos, es un sistema capturado y en crisis. Difícilmente será legitimado y debe ser ampliamente reformado.

La verdadera forma de alcanzar consensos en esta materia es trabajando junto a la ciudadanía, hasta concertar un pacto social que tenga los derechos sociales como horizonte normativo, y las desigualdades y restricciones presupuestarias como limitaciones que es necesario reconocer y enfrentar.

El actual Gobierno se haya ante una disyuntiva. Dispone de propuestas sugerentes, pero se encuentra limitado por la falta de holguras presupuestarias y el conflicto con los intereses de las industrias que han lucrado en torno al sistema.

Los próximos meses serán testigos del desenlace de una nueva oportunidad para revertir en Chile el espacio para una industria que lucra maximizando beneficios, pero que, al hacerlo, no mejora los beneficios por los cuales sus afiliados demandan sus servicios.

Referencias bibliográficas

- Arenas de Mesa, A. (2000). El sistema de pensiones en Chile: Resultados y desafíos pendientes. En Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), *Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad*. Seminario técnico (pp. 464-502). Serie Seminarios y Conferencias 2 [LC/L.1399-P]. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade).

- Arenas de Mesa, A. (2006). Gasto público y pensiones: el caso chileno. *XVIII Seminario Regional de Política Fiscal*, Santiago, Chile, 23 al 26 de enero de 2006. Organizado por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes) / Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/23680/>
- Bernstein, S. Larraín, G. & Pino, F. (2005). Datos y perspectivas de la cobertura en la reforma de pensiones de Chile. *Memorias de la Reunión de Comisiones Técnicas de la AIOS* [Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones] en Colombia, 2005. Santa Fe de Bogotá, Colombia.
- Comisión Presidencial Pensiones (2015). *Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones* (Informe Final y Resumen Ejecutivo). www.comision-pensiones.cl.
- Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional (2006). *El derecho a una vida digna en la vejez. Hacia un contrato social con la previsión en Chile* (2 vol. y Resumen Ejecutivo). Santiago, Chile: Ministerio Secretaría General de Gobierno. <http://bit.ly/2h9Kdk4>
- Corbo, V. & Klaus Schmidt Hebbel, K. (2013). Efectos macroeconómicos de la reforma de pensiones en Chile. *Seminario AIOS* [Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones], *Sistema de Pensiones Multipilar y Desarrollo Económico en América Latina*. Ciudad de Panamá, Panamá. <http://bit.ly/2vfqfe2>
- Uthoff, A. (2017). (Final draft). Do competitive markets of individual savings accounts and health insurance work as part of the Welfare State? En J. A. Ocampo & J. Stiglitz (eds.), *The Welfare State Revisited* (Chapter 12). New York: Columbia University Press (*en prensa*).
- Uthoff, A. (2016). *Aspectos institucionales de los sistemas de pensiones en América Latina*. Serie Políticas Sociales No. 221 (LC/L.4282). Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Publicación de las Naciones Unidas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40869/1/S1601271_es.pdf

Educación Superior

Educación general en el gobierno de Michelle Bachelet: avances y rezagos

Luis Navarro

Jacqueline Gysling¹

Introducción

Hace un lustro, en una publicación dedicada a la democracia y las metodologías participativas en América Latina, los editores presentaban el texto señalando que esos tiempos se caracterizaban por el cuestionamiento al discurso hegemónico según el cual “nada puede hacerse, la sociedad solo puede seguir al mercado y no interferirlo; todo lo demás es despertar demonios” (Rodríguez-Villasante et al., 2012). Al asumir M. Bachelet, sus principales iniciativas de política en educación general apuntaron a reestructurar el sistema escolar, moldeado en la dictadura de Pinochet, lo que evidentemente sacudió e inquietó a quienes construyeron las bases del (cuasi)mercado educativo y a quienes lo consolidaron durante las últimas décadas. El momento elegido por Bachelet parecía el correcto: el movimiento estudiantil de 2006, y luego

1 Luis Navarro. Profesor, Doctor en Educación. Jefe de Programa de Magíster en Educación y Coordinador de Postgrado Campus Brasil, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

Jacqueline Gysling. Antropóloga, Doctora en Educación Superior. Académica Departamento de Estudios Pedagógicos, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Chile.

el movimiento social de 2011, que mostraban su disconformidad reclamando cambios de fondo a lo largo del país, darían legitimidad a las propuestas de reforma orientadas a desterrar las lógicas mercantiles en el mundo escolar y a romper el peso de las ventajas asociadas a la cuna y los recursos materiales y simbólicos en las oportunidades educativas, y más tarde en las posiciones sociales. Como dijera el Informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD, 2004), en Chile el sistema educativo ha estado conscientemente estructurado por clases. Una genuina reforma de la educación inevitablemente debía encarar el desafío de modificar el marco institucional y abandonar la confianza en las fuerzas del mercado, si lo que se quería era avanzar en la superación del gran problema de Chile: la desigualdad social. Para ello, era indispensable, por un lado, concebir la educación como un derecho social y no como una prestación o un bien de consumo; y por otro, contar con un sistema de educación pública fuerte. La tercera medida clave sería una reforma a la formación y carrera docente, principal factor de incidencia en la calidad de la educación. Una agenda para despertar demonios.

El Programa de Gobierno fue enfático al señalar que el sistema escolar chileno está afectado por una profunda segregación de raíces estructurales que remite a la lógica de cuasi-mercado y, en particular, el lucro que resta recursos para la mejora de la calidad, la competencia por alumnos y la selección de los mismos. Esta concepción de mercado ha puesto a la educación municipal en posición de desventaja, pues es tratada como un proveedor más, pese a que opera en un marco regulatorio que restringe su accionar, atiende mayoritariamente a la población escolar más vulnerable y cuenta con una distribución muy dispareja de capacidades y recursos de gestión, “haciendo de la educación pública una opción poco atractiva, minoritaria y destinada a recibir principalmente a las familias que no pudieran o no desearan pagar por la educación obligatoria de sus hijos, [erosionando] gravemente su cualidad y su vocación como espacio de integración social y formación republicana” (Gobierno de Chile, 2015: Mensaje Presidencial 1174-363). Los elementos técnicos que sustentan esta transformación estructural remiten a la investigación nacional que muestra la alta segmentación de la matrícula en el sistema escolar, la caída sostenida de la misma en los establecimientos municipales y las agudas diferencias de capacidades y recursos entre municipios a lo largo del país. Igualmente, se refieren a la experiencia comparada que muestra cómo los sistemas educativos de mayor efectividad disponen de sistema de gobernanza y gestión local de la educación sobre la base de capacidades instaladas en niveles intermedios robustos (Ministerio de Educación [Mineduc], 2015).

A partir de estos elementos de diagnóstico, en el caso de la Educación General se comprometieron seis acciones prioritarias:

- a. Fin al lucro.
- b. Término gradual del financiamiento compartido.
- c. Nueva institucionalidad de la educación pública para terminar con la administración municipal.
- d. Término de toda forma de selección.
- e. Mejoramiento del conjunto de la formación inicial de profesores y formulación de una carrera docente.
- f. Modernización de la educación técnico profesional.

El gobierno de Michelle Bachelet definió la educación como un desafío primordial, uno de los tres ámbitos —junto con la reforma tributaria y la nueva Constitución— donde se realizarían transformaciones de fondo, estructurales. En este marco, se comprometieron acciones en todos los niveles educacionales, desde la educación parvularia a la educación superior. En este artículo se analizan las políticas realizadas específicamente en Educación General, es decir, en los niveles básico y medio, con énfasis en la agenda legislativa (las nuevas leyes y/o proyectos de ley) y la agenda de calidad. Esta última enfocada, por una parte, en la superación de la noción de calidad basada en resultados en pruebas estandarizadas en el sistema; y por otra, en la transformación de las prácticas y experiencia escolar.

1 La agenda de políticas

Dada la envergadura de los cambios que se buscaron, la reforma educacional ha considerado de modo principal instalar nuevas regulaciones para el sistema a través de leyes que abordan asuntos medulares del programa. En un segundo plano, se han intentado modificaciones curriculares y evaluativas para atender el problema de la calidad.

1.1 La agenda legislativa

La agenda de educación general consideró, entonces, tres iniciativas de ley: la llamada Ley de Inclusión Escolar (Ley 20845), la Ley de Nueva Educación Pública (todavía en discusión en el Congreso)² y el Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20903).

Ley de Inclusión Escolar: la educación como derecho social

En lo esencial, la Ley de Inclusión Escolar se propuso terminar con el lucro, el copago y la selección en la educación subvencionada por el Estado.³ Es, por

2 Sobre proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública, véase: M. Bachelet (2015), Cámara de Diputados (2016), Senado de la República de Chile (2015). En adelante, Proyecto de Ley NEP.

3 La Ley 20845, de Inclusión Escolar, también regula la aplicación de normas disciplinarias y los procesos de cancelación de matrícula y expulsión, estableciendo normas de debido proceso.

tanto, una legislación que buscó reducir el carácter mercantil presente en el sistema privado subvencionado: el ánimo de lucro y su efecto en el “descreme” (depurar los insumos, excluyendo alumnos y familias de menor rendimiento potencial) y en la segregación socioeconómica de la matrícula. La ley, en definitiva, busca terminar con el aporte estatal cuando la actuación del sostenedor no persiga fines exclusivamente educativos. Es un no al lucro, basado en que los recursos públicos deben ser destinados integralmente a la educación y no al enriquecimiento de los sostenedores; no al financiamiento compartido (copago), porque la educación es un derecho social (y los derechos no pueden tener barreras de entrada), y también no al financiamiento compartido porque el copago se convirtió en el principal mecanismo de retiro de utilidades; no a la selección escolar basada en las características socioculturales del estudiante y su familia y el desempeño escolar pasado o potencial del estudiante, porque ello también es una barrera de entrada que debilita la integración social en la escuela y en la misma sociedad.

La Ley de Inclusión Escolar, entonces, modificó cuestiones medulares del régimen de propiedad, financiamiento y administración de la educación privada subvencionada por el Estado. En efecto, la ley obliga a los sostenedores privados a ser entidades sin fines de lucro (fundaciones o corporaciones de derecho privado) para acceder a la subvención estatal; en caso contrario, establece que podrán convertirse en establecimientos pagados o no continuar con el servicio educativo (para ello, cuentan con plazo hasta el 31 de diciembre de 2017). También obliga a los sostenedores a ser dueños de los inmuebles donde esté emplazado el establecimiento, prohibiendo además el arriendo entre partes relacionadas (esto es, entre el sostenedor y otras sociedades donde este participe). Asimismo, les señala la obligación de destinar todos los aportes o subvenciones estatales al financiamiento de actividades con fines educativos (y en este marco, el sostenedor, con cargo a la subvención estatal, puede recibir el pago de una remuneración por funciones de administración superior).

Respecto del financiamiento compartido (mecanismo de copago creado en 1988 y ampliado en 1993 [Informe BCN, 2014] para favorecer el aumento de recursos financieros en educación escolar por la vía del aporte de las familias), la ley indica el término de dicha modalidad en una gradualidad directamente asociada al reemplazo total de los aportes familiares por subvención estatal; vale decir, los establecimientos deberán dejar de cobrar este copago conforme el presupuesto sectorial incorpore los recursos públicos necesarios para sustituir el aporte familiar. De esta manera, el sistema escolar subvencionado transitaría en forma progresiva hacia una gratuidad plena en el futuro.

Al momento de promulgarse la ley, el copago estaba ampliamente extendi-

do: hacia 2012 alcanzaba, cerca del 70% de la matrícula privada subvencionada y un 20% de la matrícula en establecimientos municipales, lo que representaba un gasto privado equivalente a más de 500 millones de dólares. Hasta ahora, entre 2014 y 2016, la cantidad de establecimientos con copago pasó de 2.241 a 1.410, lo que implica que la matrícula en régimen de financiamiento compartido disminuyó de 1.363.400 alumnos a 922.970.⁴ La literatura experta ha establecido que el financiamiento tiene claros efectos en la segregación escolar, en tanto limita las oportunidades de elección familiar del establecimiento.⁵

La selección escolar, por su parte, es abordada en la ley mediante la regulación de los procesos de admisión. A partir de su vigencia, la norma considera un sistema basado en mecanismos aleatorios transparentes y no discriminatorio en los establecimientos que reciben aportes del Estado: los establecimientos deberán aceptar a todos los postulantes si disponen de vacantes, y solo en caso de no haber cupos suficientes deberán usar un sistema aleatorio que asegure que no habrá selección arbitraria (socioeconómica, religiosa, cultural o de otra índole), debiendo dar preferencia en este proceso a los hermanos de alumnos que ya estudian en el establecimiento e hijos de los trabajadores del colegio, entre otros criterios (Ministerio de Educación, 2017b – Política Nacional Docente). En 2016, el sistema comenzó a implementarse en 63 establecimientos de la Región de Magallanes para el proceso de admisión 2017,⁶ y luego debe ampliarse a las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O’Higgins y Los Lagos, superando los mil establecimientos, lo que deja claro que el verdadero desafío de implementación no ha sido la experiencia de Magallanes, sino las demás regiones, que deberán operar el nuevo proceso de admisión hasta llegar al despliegue nacional del sistema en 2018.

Las nuevas reglas, sin embargo, admiten excepciones, pues el Ministerio de Educación quedó facultado para autorizar procesos de admisión especiales “a partir de 7º año de la educación general básica o el equivalente que deter-

4 Véase Facultad de Comunicaciones, PUC (2017a). Vale añadir que, en el marco de la Ley de Inclusión Escolar, desde marzo de 2016 se incrementó la Subvención Escolar Preferencial (SEP), en un 20%. “Además, los establecimientos que teniendo este convenio sean gratuitos, reciben la SEP para alumnos referentes. Finalmente, todos los establecimientos sin fines de lucro, gratuitos y con convenio SEP reciben además el Aporte por Gratuidad —nueva subvención creada por esta ley—, el que también es recibido por todos los establecimientos de educación de adultos o de educación especial cuyos sostenedores son entidades sin fines de lucro” (Ministerio de Educación, 2017a – *Cuenta Pública 2014-2017*, p. 27).

5 La literatura experta ha establecido que el financiamiento tiene claros efectos en la segregación escolar, en tanto limita las oportunidades de elección familiar del establecimiento (Véase, por ejemplo, Centro de Políticas Públicas UC, 2014). Sin embargo, este efecto es más bien acotado (estimado en un 15%), pues persisten otros factores de segregación (sociogeográficos y de autoselección por conformación de las preferencias de cada familia). Con todo, en tanto Chile sea comparativamente uno de los países de mayor segregación educativa, la supresión del copago puede ser una contribución para reducirla.

6 En esta región, el 86,8% del total de postulantes fue admitido en sus preferencias y un 58% en su primera opción. Véase Facultad de Comunicaciones PUC (2017b).

mine la ley, a aquellos establecimientos educacionales cuyos proyectos educativos tengan por objeto principal desarrollar aptitudes que requieran una especialización temprana, o a aquellos cuyos proyectos educativos sean de especial o alta exigencia académica” (Ley 20845, art. 7° quinquies). Estos establecimientos (por ejemplo, los liceos emblemáticos) podrán continuar con sus procesos de selección, aunque con un alcance acotado y por no más de cuatro años desde la entrada en vigencia de la ley (hasta el 30% de las vacantes, donde debe darse prioridad al 20% a los postulantes de mejor desempeño en sus establecimientos de origen).⁷

El proyecto de ley Nueva Educación Pública (NEP)

La reforma de la educación pública⁸ es el correlato estructural de la Ley de Inclusión Escolar, pues se enfoca en la provisión de la educación estatal, aquella transferida a los municipios a inicios de la década de 1980. Pasados 35 años, el juicio sobre la llamada “municipalización” es crítico: desde los efectos, el marcado declive de la matrícula y de la oferta de la educación municipal (más de 1000 establecimientos cerrados en veinte años y 600 mil alumnos menos entre 2000 y 2015) (Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2015) y bajos resultados de aprendizaje (medidos en pruebas estandarizadas y sin corregir por factores socioeconómicos);⁹ y desde las causas, una gestión a menudo capturada por los intereses políticos locales (alcaldes y concejales), deficitaria en sus presupuestos, débil en sus capacidades de gestión, técnicas y pedagógicas, condicionada por la complejidad territorial y por un marco regulatorio y financiamiento que no reconoce las diferencias de esce-

7 La norma señala: “Respecto de aquellos establecimientos educacionales que de acuerdo a un reglamento dictado por el Ministerio de Educación, cumplan con características históricas, de rendimiento académico destacado dentro de su región, que sean gratuitos, que presenten una demanda considerablemente mayor a sus vacantes y que hayan establecido procedimientos de selección académica a la fecha de publicación de la ley, iniciarán sus procesos de admisión, de acuerdo a la gradualidad territorial a que se refieren los incisos anteriores y de conformidad a los siguientes porcentajes. Dichos establecimientos educacionales podrán admitir a sus estudiantes realizando sus pruebas de admisión de la siguiente forma: i) El primer año para el 85% de sus cupos; ii) El segundo año para el 70% de los cupos; iii) El tercer año para el 50% de los cupos; iv) El cuarto año para el 30% de los cupos; v) El quinto año no se podrán realizar pruebas de admisión” (Ley 20845, art. 26).

8 Junto con el proyecto de ley para crear un Sistema de Educación Pública, desde 2014 el Mineduc viene implementando una agenda de fortalecimiento de la educación pública. Esta agenda considera importantes recursos para el saneamiento financiero de la educación municipal (Fondo de Apoyo a la Educación Pública, FAEP) y el mejoramiento de la infraestructura y equipamiento de los establecimientos, recursos y apoyos orientados a ampliar y enriquecer la trayectoria formativa, propiciar un ambiente escolar inclusivo, cualificar la enseñanza en las aulas y propiciar la innovación pedagógica. Asume para ello, como ejes estructurantes, el Proyecto Educativo Institucional (PEI) y el Plan de Mejoramiento Educativo (PME) de cada escuela o liceo. Estos recursos y apoyos están organizados sobre el concepto de “Condiciones de Calidad”, noción próxima a garantías o umbrales de calidad de la educación pública.

9 Aunque, como está establecido hace décadas por la investigación, el principal factor asociado a las diferencias de resultados remite a factores socioeconómicos.

nario en que debe operar, debiendo encarar una competencia desigual con el sector particular subvencionado que tenía copago y selección.

El proyecto de ley propone la creación de un Sistema de Educación Pública, compuesto por una Dirección de Educación Pública entendida como “un servicio público centralizado, esto es, dependiente del Ministerio de Educación, cuyo principal objeto será coordinar a los Servicios Locales, velando por la adecuada provisión de la educación pública a nivel nacional y proponer la política nacional de fortalecimiento de la educación pública” (Proyecto de Ley NEP). Los Servicios Locales de Educación (SLE) reemplazarán a los municipios como sostenedores y serán los responsables de proveer el servicio educacional a través de establecimientos de su dependencia; para ello, se crearán 68 SLE, cuya distribución geográfica se funda en criterios técnicos que buscan dar cuenta de la heterogeneidad territorial y sociocultural del país, reconocer diferencias y favorecer la gestión de los establecimientos educacionales. Para ello, los SLE se proponen estructurar una red o sistema articulado que logre ser un soporte efectivo para el trabajo de las escuelas y para la instalación de ciclos de mejora educativa en las comunidades escolares (Ministerio de Educación, 2015b). Cada SLE tendrá una estructura formada por al menos tres unidades (Departamento Técnico Pedagógico; Departamento de Administración y Finanzas; Departamento de Planificación y Control de Finanzas) y será responsable de proveer el servicio educacional; desarrollar la oferta pública en el territorio; diseñar y prestar apoyo técnico pedagógico y de gestión a los establecimientos; implementar iniciativas de desarrollo profesional; desarrollar sistemas de información y seguimiento; y fomentar el trabajo colaborativo y en red de los establecimientos (Proyecto de Ley NEP, art. 12).

La iniciativa legal propone, además, la creación de Consejos Locales de Educación (con un carácter consultivo), integrados por los alcaldes de las comunas que integran el territorio del SLE, representantes de los apoderados, los estudiantes, los profesores, los asistentes de la educación, de las Universidades de la región acreditadas por cuatro años, de los Centros de Formación Técnica o Institutos Profesionales de la región, y un representante del Intendente Regional. Se introduce además el Convenio de Gestión Educacional, por seis años, como instrumento base de la gestión del SLE, el Plan Estratégico Local (también proyectado a seis años) y el Plan Anual, en una cadena de responsabilización que compromete a los establecimientos con el SLE y a cada SLE con la Dirección de Educación Pública.

Sistema de Desarrollo Profesional Docente (Ley 20903)

El Sistema de Desarrollo Profesional Docente, también llamado Política Nacional Docente (PND) es una iniciativa que apunta al mejoramiento de la formación

inicial y en servicio, la inducción, carrera y reconocimiento salarial y social de la pedagogía. Sobre la base de un diagnóstico crítico de la calidad de la formación inicial docente en un sistema universitario de regulaciones laxas en la materia, apoyado en un amplio reconocimiento de la centralidad de la acción pedagógica para el mejoramiento de la calidad de la educación y la importancia estratégica de mejorar la reputación y condiciones de trabajo de los docentes, la ahora Ley 20903 fue ingresada al Congreso en abril de 2015, discutida en un contexto marcado por la mayor paralización docente en democracia (*EMOL*, 2015), aprobada luego de diez meses en marzo de 2016 e implementada a partir de 2017. Sus principales focos son la regulación de los procesos de admisión, formación y egreso de las pedagogías en universidades; los mecanismos de ingreso e inducción a la profesión, las características de la formación en servicio tanto de profesores de aula como de directivos escolares y lo que se denomina “carrera docente”, esto es, la forma de avanzar en la trayectoria profesional y las remuneraciones asociadas a los hitos o tramos que esta carrera define.

En lo esencial, la nueva ley aumenta las exigencias sobre admisión, proceso formativo y egreso de las pedagogías; introduce instancias obligatorias de diagnóstico y evaluación del nivel de logro del perfil profesional (basadas en estándares disciplinarios y pedagógicos que definirá el Ministerio de Educación); hace obligatoria la acreditación de las carreras y universidades que imparten la carrera; establece un proceso de inducción basado en mentorías durante los dos primeros años de ejercicio profesional; define una trayectoria profesional basada en cinco tramos asociados a la experiencia y certificación de conocimientos y habilidades; aumenta las remuneraciones y mantiene los incentivos para que los docentes trabajen en sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad socioeducativa; compromete la creación de un Sistema de Desarrollo Profesional Docente que debería generar un programa de formación continua; e incrementa gradualmente las horas no lectivas para que los profesores dispongan de mayor tiempo para planificación, evaluación de aprendizajes y otras actividades asociadas a la docencia en aula, hasta llegar a una proporción de 65% de tiempo en aula y 35% de tiempo para el trabajo no lectivo. Una normativa complementaria, por último, instaura un bono de incentivo al retiro de poco más de 21 millones de pesos (proporcional a las horas contrato), que beneficia a 20 mil docentes del sector municipal o de establecimientos de administración delegada que hayan cumplido o cumplan la edad legal de jubilación desde enero de 2016 a diciembre de 2024.

Las críticas y problemas de la Ley de Inclusión Escolar, el Proyecto de Ley NEP y la PND

La aprobación e implementación de estas medidas ha sido lenta y polémica. Como era de prever, los sostenedores privados han resistido la aplicación de la

Ley 20845, de inclusión escolar, con una permanente presencia en los tradicionales medios de comunicación escritos, criticando la obligación de convertirse en fundaciones o corporaciones y de pasar a ser dueños de los establecimientos; es decir, reclamando por la eliminación de las dos principales vías de lucro: la creación de sociedades u otras formas jurídicas que posibilitan el libre retiro de utilidades y el arrendamiento de la infraestructura escolar, frecuentemente contratada a sociedades relacionadas con el mismo sostenedor o con sus familias (*El Mercurio*, 2017b). Se ha planteado la necesidad de aumentar los plazos para la conversión a entidades sin lucro, y también mejores condiciones de acceso a financiamiento bancario y mayores plazos para la compra de los inmuebles donde funcionan los establecimientos, incluyendo la posibilidad de arriendos regulados (*Economía y Negocios Online*, 2017).

Por otra parte, en algunas zonas del país, los sostenedores de establecimientos particulares subvencionados con un copago alto han resuelto convertirse en colegios pagados, lo que ha provocado preocupación, pues allí no hay suficiente oferta gratuita (por ejemplo, Antofagasta, Copiapó, La Serena, Coquimbo y Puerto Montt). Según estimaciones de prensa, la matrícula afectada por esta situación alcanzaría a los 60 mil estudiantes,¹⁰ escenario que no fue previsto por el Ministerio de Educación y que, por lo mismo, tiene en vilo a las familias de esos estudiantes.

En lo que respecta al nuevo sistema de admisión de estudiantes, concebido para evitar procesos de selección discriminatorios, este fue rechazado por algunos actores del sector privado subvencionado y por defensores de la tradición de selección en los llamados liceos “emblemáticos” y/o de los nuevos “liceos de excelencia” creados durante el gobierno de S. Piñera. Organizaciones de apoderados surgidas al calor de la discusión legal (como la Confederación de Padres y Apoderados [Confepa]) y de sostenedores (como la Federación de Instituciones de Educación Particular [FIDE], que reúne a colegios asociados a la Iglesia católica) defendían la posibilidad de selección por parte de escuelas y liceos subvencionados, argumentando que así se cautelaba el proyecto formativo y la convivencia escolar, los que serían amenazados por la mezcla social que se proyecta con la prohibición de la selección por desempeño académico o características familiares. También se han levantado voces lamentando los efectos que las nuevas reglas de admisión tendrían en liceos como el Instituto Nacional y el Liceo Carmela Carvajal, los que vinculan con el reconocimiento al mérito académico y la conformación de una elite republicana, laica y transversal (*El Demócrata*, 2016). Más recientemente, se ha conocido de largas filas

10 Véase “Las equivocaciones de la ministra de Educación”. Blog de G. Crino, presidente nacional en FIDE, 10-07-2017 [<http://bit.ly/2f3kLfK>]; y “Solo un tercio de los colegios subvencionados decidió convertirse en fundación sin fin de lucro”, *El Líbero*, por U. Gómez, 21-07-2015, [<http://bit.ly/2gPDFqK>].

de familias que desde la madrugada esperan por un cupo en establecimientos —por lo general asociados a congregaciones católicas— que han suprimido sus procesos de selección basados en antecedentes académicos y entrevistas a las familias, y que han optado por asignar sus vacantes por orden de llegada (*cooperativa.cl*, 2017).

A su vez, la Ley de Carrera Docente (Ley 20903, Sistema Profesional Docente) generó debate durante su discusión y una vez promulgada. Entre otras materias, se criticó que los beneficios del aumento de remuneraciones y desarrollo profesional para los docentes que trabajan en establecimientos privados subvencionados y de administración delegada sean postergados para no antes de 2019, y para 2020 en el caso de las educadoras de párvulos. En cambio, se ha destacado el incremento de remuneraciones que significa para los docentes, luego de que estos sean ubicados en alguno de los tramos que establece la carrera docente. En efecto, los salarios docentes tendrán un aumento promedio del 30% para quienes ingresen al sistema, pudiendo duplicarse la remuneración actual si el docente es categorizado en los tramos superiores. A ello se añade una Asignación de Reconocimiento por Docencia en establecimientos de Alta Concentración de Alumnos Prioritarios, equivalente a un 20% de la asignación de tramo más un monto fijo de \$43.000 (para 44 horas de contrato) para los docentes que se desempeñen en establecimientos con más de un 60% de concentración de alumnos prioritarios y menos de 80% (este monto será proporcional a las horas de contrato) (Ministerio de Educación, 2017b – Política Nacional Docente).

El Proyecto de Ley de Nueva Educación Pública (NEP), aún en debate legislativo, ha sido criticado porque se trataría de una reforma administrativa que aumenta los grados de centralización (*La Tercera*, 2016), que no posibilitaría una participación sustantiva de las comunidades escolares (familias y profesores) ni altera el sistema de financiamiento basado en la subvención por matrícula y asistencia media (Colegio de Profesores de Chile, 2017). El Colegio de Profesores, asimismo, ha insistido en la necesidad de aclarar el proceso de traspaso de los docentes, temiendo el riesgo cierto de una segunda deuda histórica (la primera ocurrió con la municipalización y el traspaso de los docentes desde el Ministerio de Educación a los municipios, proceso iniciado en 1980 y que se prolongó hasta 1986).

Un nuevo frente de críticas se ha abierto luego del acuerdo entre el gobierno y senadores de la oposición (*El Mercurio*, 2017a), según el cual el Ejecutivo introduce una importante indicación sobre la gradualidad del traspaso de los establecimientos a los SLE, fijando en solo once SLE que serán constituidos entre 2018 y 2020. Después de este periodo, el gobierno en ejercicio deberá evaluar esta reforma y sugerir redefiniciones en la reforma o en la secuencia

de creación de nuevos SLE a partir de 2021. Pero, además, el acuerdo con la oposición posibilita que los municipios que satisfagan criterios específicos de gestión y que tengan al menos el 60% de sus establecimientos clasificados por la Agencia de la Calidad de la Educación en los niveles “alto” y “medio alto” de desempeño,¹¹ puedan solicitar la postergación del traspaso de sus planteles a los SLE. Ello, se señala, puede ser interpretado como una fractura en la idea de un sistema nacional de educación pública, dado que generaría enclaves donde la educación seguiría en manos de los municipios (precisamente, en la mayoría de municipios donde la complejidad de educar es menor y los recursos son mayores). Se está construyendo, en consecuencia, un sistema dual: para unos pocos municipios será en el marco de un SLE; para otros, un régimen de excepción que los mantendrá al margen de un Servicio Local. Es, además, una prolongación de la incertidumbre para los demás sostenedores municipales, pues nada asegura que luego de 2020 continúe el proceso de transferencia de establecimientos a los SLE: en tal escenario, ¿cuáles son las razones o incentivos que tienen estos municipios para continuar a cargo de la gestión y mejora de la educación en sus territorios?

1.2 La agenda de calidad

Junto con abordar los principios estructurales del sistema, el Programa de Gobierno (Bachelet, 2013) era crítico del concepto de calidad que se estaba instalando a través de la evaluación estandarizada nacional (Sistema de Medición de la Calidad de la Educación [Simce]). Se argumentaba que, dadas las consecuencias y uso de la información provista por el Simce, se había favorecido la exclusión y segmentación del sistema, así como reducido la experiencia escolar a la preparación de pruebas. En el Programa se demandaba entonces una concepción más compleja e integral de la calidad para recuperar el sentido de la labor educativa (p. 21). La perspectiva enunciada aludía a una pérdida de orientación del sistema en lo más sustantivo, es decir, en su propósito formativo. Sin embargo, el Programa no contenía una propuesta integral y las medidas señaladas apuntaban solo a algunos aspectos del problema; por un lado, la modificación de la carrera docente antes analizada; y por otro, la modernización de la educación media técnico profesional. No contemplaba actuar directamente sobre el Simce y sobre el currículum general. Así, la actuación del Gobierno en el ámbito de la calidad se ha caracterizado por generar instancias que favorecen el diálogo y la búsqueda de definiciones sobre estos temas, a la vez que se implementan modificaciones parciales y se sostiene una política

11 La Agencia de Calidad de Educación, a partir de la evaluación de desempeño educativo que realiza a los establecimientos, los categoriza y ordena para efectos de orientación y apoyo a la mejora (ver <http://www.agenciaeducacion.cl/orientacion/categoria-desempeno/>)

de continuidad y consolidación del Sistema de Aseguramiento de la Calidad (SAC) establecido en la Ley General de Educación (LGE).

La evaluación nacional

De modo coherente con la importancia que se le asignó a la evaluación nacional en el Programa de Gobierno, pocos meses después de su instalación, el Gobierno conformó una comisión de expertos que revisara e hiciera propuestas de mejoramiento del Simce (Equipo de Tarea, 2015). Este Equipo de Tarea reunió un amplio conjunto de antecedentes, incluyendo la visión de múltiples actores y organizaciones educacionales, y estableció un diagnóstico preocupante, a partir del cual se proponen un conjunto importante de recomendaciones que buscan establecer un equilibrio en la política de aseguramiento de la calidad entre apoyo y control. En palabras de la Comisión:

En Chile se advierte un claro desequilibrio entre el desarrollo y expansión de la evaluación y fiscalización de los establecimientos escolares, por una parte, y la debilidad de los mecanismos de mejoramiento para lograr los resultados esperados, por otra. Las políticas para asegurar la calidad deben enfatizar mucho más decididamente las estrategias de apoyo y la generación de condiciones para el desarrollo de capacidades profesionales en los establecimientos escolares, y no descansar solo en la evaluación y responsabilización de estos y de sus sostenedores. (p. 1, párr. 3).

Se recogía así la preocupación por lo que se ha denominado agobio laboral docente o síndrome de *burnout*, a la vez que respecto de la reducción de las prácticas escolares a la preparación de pruebas de selección múltiple que, según estudios recientes, persiste porfiadamente en el sistema (Meckes, Taut & Espinoza, 2016).

Las recomendaciones del Equipo de Tarea son múltiples y apuntan a reducir el número y frecuencia de las pruebas que se aplican, a la vez que fortalecer los apoyos con políticas orientadas a generar las condiciones y capacidades relativas a la evaluación que realizan los docentes y establecimientos; y mejorar la información provista por el Simce para contribuir a un mejor uso de ella y prevenir prácticas indebidas. El Equipo de Tarea también recomendaba suavizar las consecuencias por bajos resultados sostenidos en el caso de los establecimientos públicos, sustituyendo el cierre por una reestructuración del establecimiento.¹² Con estas medidas se buscaba mitigar la incidencia negativa del Simce, pero no se propone redefinir sus consecuencias, ni menos prescindir de la evaluación nacional.

¹² Medida que implica modificar la normativa señalada en la LGE y luego en la ley 20.529 del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación.

La actuación del Ministerio de Educación y la Agencia de la Calidad de la Educación en los últimos cuatro años es consistente con el marco de política propuesto por el Equipo de Tarea. En efecto, se ha definido un calendario de evaluaciones nacionales 2016-2020 que reduce prácticamente a la mitad la cantidad de pruebas censales aplicadas cada año.¹³ Asimismo, estas entidades han acordado trabajar en una Política y Plan de Fortalecimiento de la Evaluación de Aula, que contempla —entre otras medidas— reformular la normativa sobre calificación y promoción, fortalecer la formación inicial de los docentes en evaluación formativa y generar materiales de apoyo para realizar una evaluación formativa en el aula. Adicionalmente, se reemplaza la prueba censal de segundo básico de comprensión lectora, por una evaluación muestral que se aplica interanualmente. La Agencia, además, ha implementado el programa de Evaluación Progresiva, un programa voluntario orientado a apoyar la recolección y análisis de evidencia para monitorear el desarrollo de la comprensión lectora durante segundo año básico (Agencia de la Calidad de la Educación, s/f).

A la par que el Ministerio de Educación y la Agencia de Calidad se abocan a dar apoyos para fortalecer la evaluación que realizan los docentes en sus establecimientos, se consolida la instalación del SAC. En esta línea, un hito lo representa la publicación, en enero de 2017, de la primera clasificación de desempeño de los establecimientos de educación básica en régimen, es decir, aplicando las consecuencias que estipula la ley. Estas señalan que los establecimientos con resultados insuficientes tienen por delante cinco años para mejorar o deben afrontar un posible cierre (este año quedó clasificado en nivel insuficiente un 11% de los establecimientos incluidos).¹⁴

El currículum

En el Programa de Gobierno no se propusieron medidas relacionadas con el currículum escolar. La desorientación del sistema se atribuye en este documento al efecto de las pruebas estandarizadas y no a la definición curricular misma (Bachelet, 2013, p. 16). Esta misma ausencia de propuesta y la seguidilla de cambios curriculares que se habían realizado en el periodo 2009-2014 (Espinoza, 2014), incide en la convocatoria a una comisión de expertos para proponer una política de desarrollo curricular, es decir, un plan de revisión y actualización cíclico

13 En el Plan de evaluaciones 2012-2015 se estipuló evaluar todos los años Comprensión Lectora, Matemática, Ciencias Naturales y Ciencias Sociales en cuatro niveles escolares (4°, 6° y 8° básico, más 2° medio), junto con una prueba de Comprensión Lectora en 2° básico y de Escritura en 6° básico. En total se aplicaban 18 pruebas cada año. El Plan 2016-2020 considera la aplicación de ocho pruebas cuando se aplica en 4°, 8° y 2° medio, y nueve pruebas cuando se aplica en 4°, 6° y 2° medio.

14 La metodología de clasificación no se puede aplicar a establecimientos de matrícula reducida, por eso se clasificó un 69% de las escuelas, que representan el 95% de la matrícula. Un 15,7% de los establecimientos obtuvieron categoría de desempeño alto, 48,6% medio; 24,7% medio bajo y 11% insuficiente.

del currículum, que asegurara al sistema una cierta estabilidad y momentos de cambio oportuno de modo independiente a los giros de signo político de los gobiernos (Mineduc, Unidad de Currículum y Evaluación [UCE], 2016).

Junto con proponer criterios para el diseño y actualización curricular, esta comisión abordó la debilidad institucional del equipo a cargo del diseño curricular del país. En la reconfiguración institucional que implicó el SAC, la función de diseño curricular se mantuvo en el Ministerio de Educación; sin embargo, esta entidad realiza dicha función desde un organismo *ad hoc* creado para la tarea, organismo que no tiene lugar en el organigrama legal del Ministerio y cuyo presupuesto depende de otras unidades ministeriales. Esto configura un cuadro de debilidad institucional que repercute en la inestabilidad del currículum y marca su cuasi invisibilidad en la discusión de políticas educativas, a pesar de su centralidad política y en la cotidianidad de la escuela.

Eventualmente, esta debilidad explica que una de las principales medidas curriculares del periodo, la aprobación del Plan de Formación Ciudadana en 2016 (Ley 20911), se discutiera en el Congreso, sin seguir los mecanismos dispuestos en la LGE para las definiciones curriculares. Más allá de esto, en dicho Plan se establece la incorporación de una nueva asignatura obligatoria de Formación Ciudadana en tercero y cuarto medio. Con esto se da una señal sobre la importancia de una formación que no se limite a las asignaturas evaluadas por el Simce, a la vez que se busca estimular la participación ciudadana en la vida política nacional.

Esta ley, y la necesidad de completar el ciclo de cambio curricular iniciado por el gobierno anterior, que llegó hasta segundo medio, generan la necesidad de modificar el currículum de tercero y cuarto medio. Tal modificación, que se encuentra en evaluación en el Consejo Nacional de Educación, incorpora los lineamientos de política curricular establecidos por la comisión de currículum, de modo que define aprendizajes nucleares en cada asignatura evitando la extensión curricular usual; da espacios de flexibilidad para adecuaciones curriculares locales; y, especialmente, establece espacios curriculares por determinar de acuerdo con los intereses de los estudiantes, favoreciendo su pertinencia. Esta propuesta redefine la conformación del currículum de todas las modalidades de educación media, incluyendo la educación media técnico profesional que se aborda a continuación.

La educación media técnico profesional

En el Programa de Gobierno se le dio especial relevancia a la Educación Media Técnico Profesional (EMTP), una modalidad educativa históricamente su-

bordinada y que atiende a los sectores más vulnerables de la sociedad.¹⁵ Para fortalecer esta modalidad, se propuso favorecer la articulación de trayectorias educativas desde el nivel medio al superior, disminuir la deserción y aumentar la titulación de sus estudiantes (p. 20).

Como ocurre en los dos puntos anteriores, las acciones en este ámbito han incluido la generación de procesos de diálogo y definición participativa de la política que se seguiría. En este caso, el proceso ha sido de mayor envergadura, ya que el año 2015 se realizaron 42 encuentros a nivel provincial y 15 Diálogos Temáticos, a lo largo del país. Participaron alrededor de 5 mil personas, incluyendo estudiantes, docentes, directivos, madres, padres y apoderados.¹⁶ Este proceso dará paso a la definición de un Política Nacional de Educación Técnico Profesional, que contempla cuatro áreas de acción: calidad y pertinencia, inclusión y acompañamiento, articulación y gobernanza (Mineduc, Secretaría Técnico Profesional, 2015).

Según la información entregada por el Ministerio, la orientación de esta política es favorecer el desarrollo de competencias de los futuros trabajadores y trabajadoras y, en ese sentido, se valora la actualización del currículum diferenciado de esta modalidad contenido en las Bases Curriculares de la EMTP elaboradas por el gobierno anterior (Decreto Supremo de Educación N° 452/2013).¹⁷

La modificación de la formación general de la Educación Media en tercero y cuarto medio antes mencionada, por su parte, se orienta a fortalecer la formación integral de los estudiantes de todas las modalidades de la educación media, incluida la EMTP. En concreto, esta modificación implicaría para la EMTP aumentar las horas de formación general, incluyendo educación física, educación artística y ciencias, materias excluidas actualmente del currículum general de esta modalidad. Se busca así enriquecer esta modalidad educativa y favorecer su acceso a la educación superior; no obstante, se disminuyen las horas de matemática y lenguaje, asignaturas directamente vinculadas con la preparación para la Prueba de Selección Universitaria (PSU).

La aparente disociación entre las modificaciones curriculares que afectan la formación técnica de la EMTP, y las que afectan la formación general, refuerza la necesidad de contar con una política que oriente globalmente el desarrollo de este sector.

15 "En los niveles socioeconómicos vulnerables la modalidad TP es elegida por cerca del 60% de la población; mientras que en el nivel más acomodado por solo un 12%" (Larrañaga, Cabezas & Dussailant, 2013).

16 Según información en Ministerio de Educación, Secretaría Técnico Profesional (2015).

17 Según se señala en Ministerio de Educación, Educación Técnico Profesional (2016).

Las críticas y problemas de la Agenda de Calidad

Las modificaciones que se han realizado en evaluación nacional, currículum y educación media técnico profesional no han estado en el centro del debate público, copado por la agenda legislativa y los problemas estructurales. No obstante, se sigue acumulando investigación y reflexión crítica sobre los problemas que muestra la política de responsabilización por resultados, que impregna y distorsiona el cotidiano de escuelas y liceos. La pérdida de sentido de la educación que acompaña la estandarización denunciada por el Programa del Gobierno de Bachelet no ha sido alterada en este periodo, a pesar de que se disminuyó drásticamente el número de pruebas aplicadas. Más aún, el sistema se ha consolidado, ya que la clasificación de las escuelas entró en régimen y comenzaron a correr los plazos para que las consecuencias más radicales se hagan efectivas (entre ellas, el cierre de establecimientos).

A la par de que el sistema de aseguramiento se va desplegando en todas sus dimensiones, y que la Agencia de Calidad mejora la información que reporta y enriquece los aspectos evaluados, los resultados educativos que reporta el último informe del Simce son preocupantes. Considerando una década de resultados, se observa un mejoramiento en cuarto básico en comprensión lectora (+12 puntos) y en matemática (+14 puntos), pero este mejoramiento ocurrió fundamentalmente hasta la medición de 2010 y luego decreció en el caso de comprensión lectora, o se mantuvo en el caso de matemática, desde 2012 en adelante. En segundo medio, se observa una situación aún peor. En comprensión lectora se evidencia un empeoramiento de los resultados desde 2010 en adelante, los que son ahora incluso peores que en 2006 (-7 puntos). En matemática, en tanto, se observa un mejoramiento (+14 puntos), pero un estancamiento desde 2012 en adelante (Agencia de Calidad de la Educación, 2017). La Agencia atribuyó la baja en comprensión lectora de segundo medio al uso de los medios digitales de comunicación, lo que fue abiertamente criticado en la prensa (véase, por ejemplo, Brunner, 2017).

La investigación que se ha realizado sobre la recepción en los establecimientos de las políticas de aseguramiento de la calidad constata que, contra su propósito, estas políticas no impulsan el mejoramiento. Por ejemplo, en el estudio de Falabella (2016) se observa que “la política fomenta una racionalidad instrumental, con foco en el cumplimiento de resultados estandarizados que deben ser rendidos a agentes externos. En ninguno de los establecimientos (abordados en esta investigación) [...] se producen cambios duraderos que potencien las capacidades internas en los establecimientos” (p. 123). En el estudio de Carrasco, Rojas, Browne y San Martín (2016) se constata que, si bien hay una cierta valoración positiva de la actuación de la Agencia de Calidad en relación con otras unidades del SAC, existen percepciones diferentes entre

directivos y docentes, siendo estos últimos más críticos de su accionar (36% la valora, versus 50% entre directivos). Las críticas al sistema de aseguramiento se concentran en las consecuencias, ya que 80% valora las visitas evaluativas de la Agencia; sin embargo, un 57,5% rechaza el cierre de escuelas como una de las consecuencias (Carrasco et al., 2016). La investigación también muestra que las estrategias que se aplican en las escuelas para intentar obtener mejores resultados se vinculan escasamente con renovar prácticas a través del fortalecimiento de las capacidades del cuerpo docente o trabajar en equipo; por el contrario, se vinculan con realizar pruebas de selección múltiple que emulan el Simce (Meckes, Taut & Espinoza, 2016).

En el Colegio de Profesores se escuchan voces aún más críticas, que vinculan el sistema de evaluación con la ley de carrera docente y de educación pública (véase, por ejemplo, González, 2017). Desde esa perspectiva, todas estas medidas se articulan bajo el concepto de “nuevo gerencialismo”, que se caracteriza de la siguiente manera: “este particular modelo se articula a partir de supuestos de eficiencia, cumplimiento de estándares de desempeño fijados centralmente, rendimiento en función del logro de dichos estándares, convenios de desempeño y evaluaciones con consecuencias” (González, 2017). En la literatura internacional a este modelo se le ha denominado como la “nueva rendición de cuentas” (Hargreaves & Braun, 2013: 5), etapa en la que se intensifica el uso de la información provista por la evaluación, asociándole consecuencias, y se extiende el sistema a la evaluación de los profesores y a la formación de profesores, tal como ha ocurrido en los últimos años en Chile.

2 Implicancias y consecuencias

2.1 *La redefinición del sistema escolar, ahora fundada en una narrativa de la educación como derecho social y una institucionalidad que fortalece su carácter público*

La promesa del gobierno de M. Bachelet fue consagrar la educación como derecho social,¹⁸ para lo cual era indispensable erradicar el mercado y el lucro de la educación y, a la vez, fortalecer la educación pública.

18 Ello implica una transformación cultural, puesto que supone resignificar la educación, superando el carácter instrumental de la misma (esto es, como preparación de recursos humanos o, más ampliamente, como herramienta de incorporación a la vida social, con énfasis en el mundo del trabajo y la movilidad social). Este sesgo se advierte todavía en la preponderancia que tienen el Simce y la PSU como indicadores de calidad, ahora además reforzados por la participación sistemática de Chile en mediciones internacionales, cuya justificación es la verificación del grado de logro de las competencias cognitivas, actitudinales y procedimentales que el mundo y una economía globalizada demandan. Dicha concepción de fines de la educación —necesarios, pero no exclusivos— ha debilitado las dimensiones comunitaria y ciudadana de la experiencia escolar, y con ellas nada menos que la experiencia democrática, de inclusión y cohesión social que toda sociedad requiere para su preservación y cualificación.

En este sentido, el entramado normativo que implica la Ley de Inclusión Escolar es, sin duda, un intento por modificar el sentido común construido desde hace más de tres décadas, según el cual cada uno es responsable de proveerse oportunidades y posiciones educativas y sociales, hipotéticamente fundadas en el mérito (esto es, las diferencias en términos de talento, esfuerzo y/o virtud). Individualmente, entonces, las oportunidades estarían definidas por la igualdad de puntos de partida, lo que justificaría una actuación estatal centrada justamente en igualar las condiciones iniciales vía políticas de focalización y aseguramiento de mínimos. El sistema escolar, en consecuencia, debe garantizar un escenario de competencia regulada donde esta dotación de mínimos suponga una probabilidad razonable de alcanzar los resultados educativos socialmente relevantes.

En dicho escenario, las ventajas que suponen las diferencias de origen y la capacidad de pago no son problemáticas, sino que —muy por el contrario— constituyen aspectos legítimos del sistema escolar. En contraste, la narrativa de la educación como derecho social asume que la escuela —en sentido amplio— es un espacio de encuentro donde las capacidades y disposiciones necesarias para la vida en comunidad son provistas a todos y entre todos. Integración y colaboración son consustanciales a la experiencia educativa. Luego, aquellas barreras que limitan u obstaculizan esta experiencia comunitaria (el mercado, el lucro, el copago y la selección escolar) deben ser eliminadas.

En la hipótesis del gobierno de M. Bachelet, la instalación de una narrativa de la educación como derecho social precisa de una profunda transformación estructural, de un cambio en el funcionamiento del gobierno y en las formas de gestión del sistema escolar. Por ello, demanda un nuevo marco regulatorio e institucionalidad en dos caras del sistema educacional. La primera ya fue señalada: el abandono de la racionalidad de mercado, de la búsqueda del lucro, y la supresión de las barreras al acceso y a la integración en la escuela privada subvencionada, pues cada vez que estos elementos se interponen colocan en paréntesis el ejercicio del derecho a la educación. La segunda es hacerse cargo de la educación pública o administrada por el Estado, esto es, aquella a la que todos pueden tener acceso, donde todos se encuentran y donde se garantiza la experiencia de lo común y donde todos alcanzan los aprendizajes socialmente relevantes. Esto es el fundamento último de la iniciativa de ley que busca crear un sistema nacional de educación pública y fortalecer a la actual educación municipal, mientras se avanza hacia el nuevo sistema.

Los avances a la fecha son relativos: desde el punto de vista de la narrativa de la educación como derecho social, la eliminación de las barreras de acceso (sobre todo en lo relativo a los procesos de admisión escolar y del copago) es resistida por aquel segmento de familias que se beneficiaron de la asimetría de

condiciones, capacidad de pago y manejo de información que les permitían elegir la comunidad escolar a la que integraban a sus hijos, lo cual sugiere que —para estas familias— la tensión moral entre beneficios individuales y colectivos de la elección educativa-había sido zanjada a favor del individuo y no de la comunidad. Dicho más claramente: las razones para justificar lo que es bueno para nuestros hijos son a menudo distintas de las razones para juzgar lo que es bueno para la sociedad. Consecuentemente, se puede afirmar que el Gobierno fue certero al identificar los perjuicios que causa la lógica mercantil en educación, pero no previó con igual claridad el trasfondo cultural que subyace en la valoración de las ventajas que significó dicho régimen para un importante segmento de la población, sobre todo considerando la proporción mayoritaria de matrícula que asiste a establecimientos privados subvencionados.

Hay, además, otros aspectos de previsión de efectos de la política que el Gobierno subestimó: por una parte, el análisis de la distribución territorial de la oferta pública y el comportamiento que tendrían los sostenedores allí radicados ha fallado en varias zonas de país, originando focos de conflicto todavía sin solución. Asimismo, es evidente que ha sido mayor la complejidad y magnitud del cambio en términos de régimen jurídico, propiedad y funcionamiento de los establecimientos privados subvencionados, pues el traspaso de sociedades comerciales a otras sin fines de lucro y la adquisición del inmueble que cada establecimiento ocupaba no ha encontrado un camino fácil ni un financiamiento bancario fácil o aceptable para los sostenedores. Prueba de ello es que, mediante leyes misceláneas, se han extendido los plazos y mitigado los requisitos.

Por otra parte, es sugerente que actores influyentes en el debate educativo (por ejemplo, las asociaciones de colegios de la Iglesia católica y las asociaciones de sostenedores de establecimientos privados subvencionados) estén dilatando las decisiones que la Ley de Inclusión Escolar busca encauzar, logrando mejores condiciones de negociación y mayores plazos, en un patrón de comportamiento que recuerda iguales tácticas de resistencia con la implementación de la Jornada Escolar Completa, el Sistema de Integración Social en Establecimientos Educativos (conocida como la ley del 15% de alumnos vulnerables como requisito para impetrar la subvención escolar) y la Ley de Subvención Escolar Preferencial (Ley 20248), en lo relativo a los alumnos prioritarios.

Respecto de la educación pública, está delineándose un posible efecto no esperado de la Ley de Inclusión Escolar: la acentuación de declive en la matrícula y reconocimiento social de su oferta educativa. En efecto, pese al apoyo financiero adicional incluido en la agenda corta de fortalecimiento de la educación pública (los denominados Fondos de Ayuda a la Educación Pública [FAEP];

véase Ministerio de Educación (2017a – Cuenta Pública 2014-2017), las cifras de matrícula de la educación municipal no detienen su caída: entre 2014 a 2015, la matrícula municipal bajó un 1,1%, y entre 2015 y 2016 cayó un 1,34%, alcanzando un total de 1.273.530 estudiantes en el país, en una tendencia sostenida desde al menos una década (*La Tercera*, 2016). Es posible postular que esta disminución está relacionada con la implementación de la Ley de Inclusión Escolar, toda vez que esta efectivamente ha eliminado barreras de entrada a los establecimientos privados subvencionados con copago bajo, lo que puede favorecer la migración de estudiantes de la educación municipal a estos establecimientos ahora gratuitos y sin selección. Si esto es así, entonces implica que las familias pobres están buscando mejores oportunidades educativas fuera del sistema de educación pública.¹⁹

Hay, por último, otra faceta de la traducción operativa de la educación como derecho social, a saber, su exigibilidad como tal. Acá, sin embargo, el avance es magro: durante este gobierno, en el marco de la agenda de fortalecimiento de la educación pública, se ha avanzado en la provisión de “condiciones”, esto es, recursos y apoyos que enriquecen la experiencia y trayectoria formativa, pero no hay certeza de que esos recursos y apoyos permanezcan en futuros gobiernos y, en estricto rigor, no se ha avanzado en garantizar capacidades o resultados. Hasta ahora no ha habido Gobierno que asuma el desafío de definir y luego implementar umbrales educativos, entendidos como “aseguramientos [educativos] que la sociedad compromete a todos sus miembros solo por el hecho de formar parte de ella” (Fundación para la Superación de la Pobreza [FNSP], 2009, p.10). Hay claros avances en términos de acceso o disponibilidad, pero ya en términos de permanencia de los recursos y apoyos se identifican déficits, pues importantes grupos o segmentos sociales solo acceden a apoyos transitorios, no sistémicos, no necesariamente oportunos ni actualizados (por ejemplo, ¿cuáles son los recursos y apoyos sostenidos o permanentes para los niños y jóvenes cuyas biografías muestran episodios de repetición y abandono escolar?).

2.2 *La persistencia de una lógica de aseguramiento basado en la noción del Estado Evaluador y una concepción estrecha de la calidad*

La Ley General de Educación (Núm. 20370) aprobada el año 2009, establecía la creación de un sistema de aseguramiento de la calidad del sistema escolar, que implicaba la creación de dos nuevas instituciones: la Agencia de Aseguramiento de Calidad de la Educación, con atribuciones principalmente evaluadoras; y la Superintendencia de Educación, con un rol fiscalizador. Este Sistema

¹⁹ Afirmación que apoya el reclamo de muchos, que piensan que la ley de nueva educación pública debió ser tramitada y aprobada antes de la Ley de Inclusión Escolar.

de Aseguramiento se reglamentó a través de la Ley 20529, aprobada en 2011. Luego, pese a que aún no funcionaba con todas sus atribuciones por estar en proceso de instalación, se trata de una institucionalidad ya vigente cuando comenzó el actual gobierno de la presidenta Bachelet. Por ello, en este periodo la actuación de la Agencia de Calidad se ha ido consolidando, tal como ha ocurrido con la misma política de aseguramiento de la calidad, que asocia altas consecuencias a la información provista por el Simce.

La definición del plan de evaluación que respalda la clasificación de escuelas se definió durante el gobierno de S. Piñera, intensificando ampliamente la presencia del Simce en las escuelas a través de la multiplicación de niveles y dominios evaluados. Se intensificaba así la presión por resultados. Esta política de estandarización fue criticada en el Programa de Gobierno; sin embargo, poco se hizo para modificarla. En concreto, sobre la idea de equilibrar presión y apoyo, por una parte se disminuyó la frecuencia de las pruebas; y por la otra, se mejoró la información provista por la Agencia de Calidad y se ha estimulado la realización de una evaluación progresiva en segundo año básico. No obstante, es demasiado penetrante la lógica de presión, como para que estos tibios intentos de moderar las consecuencias negativas del SIMCE tengan impacto. Así, como ya se dijo, las investigaciones siguen evidenciando en las instituciones educativas una cotidianidad distorsionada por las evaluaciones estandarizadas.

Esta presencia abrumadora del SIMCE se comprende si se observa que la demanda por mejores resultados no solo proviene del Sistema de Aseguramiento de la Calidad. No hay que olvidar que la Ley SEP (Ley 20248, que establece Subvención Escolar Preferencial) amarra esta subvención al cumplimiento de un plan de mejora, que incluye entre sus medidas destacadas el alza en los puntajes Simce. Lo mismo ocurre con los convenios de desempeño y el plan de mejora que tienen que comprometer los directivos de los establecimientos municipales, todo lo cual podrá reforzarse si se aprueba la Ley de Nueva Educación Pública, puesto que las relaciones entre los establecimientos y Servicios Locales, y entre estos y la Dirección de Educación Pública, operarían a través de planes de mejora. La lógica de responsabilización por resultados impregna las políticas, sin que haya evidencia internacional que muestre que es efectiva, y sin que haya mostrado aún mejoramiento de los resultados del Simce en nuestro país.

El recurso a la evaluación como estrategia de presión para el mejoramiento se ha extendido, además, a la evaluación docente y a la formación de profesores. La Ley 20903, de desarrollo profesional docente (Carrera Docente), eleva los requisitos de ingreso a las carreras de pedagogías, y hace obligatoria la acreditación de la carrera y de la institución formadora, pero esto resultó in-

suficiente. Además, se consideran dos evaluaciones durante la formación: una al ingreso, autoadministrada por las instituciones; y una en el último año de estudios, que incide en la acreditación de la carrera y que es administrada por el Ministerio de Educación. Sin precedentes sobre su posible aporte, y sin considerar los efectos negativos que producen las evaluaciones estandarizadas externas en las escuelas, se extiende su aplicación a la formación de profesores. Y se instala la evaluación a través de una prueba de conocimientos y del portafolio docente como mecanismo para avanzar en las distintas etapas de la carrera docente. Las evaluaciones estandarizadas copan la escena del sistema educacional financiado por el Estado, quedando al margen solo el sistema particular pagado, para el cual la única consecuencia de sus resultados en el SIMCE sigue siendo el ranking de mercado, y que sigue evaluando autónomamente a sus profesores. El sector particular pagado funciona, entonces, en la lógica de la evaluación como información para el mercado, en tanto el sector subvencionado funciona bajo el concepto de Estado evaluador, un Estado que no provee el servicio educativo, sino que fija estándares y condiciona el financiamiento a su cumplimiento. E incluso en los casos en que provee el servicio, como pudiera ser si se aprueba la ley de desmunicipalización, exige el cumplimiento de compromisos de gestión.

Contra lo planteado en el Programa de Gobierno, se ha profundizado en este periodo una lógica de aseguramiento basada en la noción del Estado evaluador y una concepción estrecha de la calidad, todavía muy centrada en la medición de resultados de aprendizaje y de los docentes en pruebas estandarizadas, una estructura e instrumentos de disciplinamiento y presión a los docentes, directivos y comunidades escolares mediante compromisos y planes de mejora, cuyas consecuencias pueden incluso llegar al cierre de establecimientos. Ello se evidencia tanto en la acción del SAC como en la PND. La lógica de este sistema es que la competencia perfecciona, los éxitos son individuales y la acción colectiva espuria, por lo que es antagónica a este modelo la lógica colaborativa entre docentes y el establecimiento de comunidades de aprendizaje que conjuntamente abordan los desafíos de la escuela. Asimismo, se hace muy poco probable el funcionamiento colaborativo de redes de escuela, que siguen compitiendo por la matrícula de estudiantes, de cuya asistencia sigue dependiendo el financiamiento de la institución, que continúa estando atado a la demanda.

Ese modelo reduce la educación a los dominios evaluados nacionalmente, lo que, en nuestro país, además, es sinónimo de la experiencia educativa a preparar pruebas "tipo SIMCE". Por ello, se hace más improbable actualizar los conocimientos que comunica la escuela dando prioridad a las habilidades del siglo XXI. Una experiencia educativa rica, orientada a capacidades de orden superior, que exigen investigar, procesar información, manejar estrategias para

desenvolverse en el mundo virtual, ser con otros, generar ideas, convivir con la incerteza y la incertidumbre, es antagónica con una escuela que desde temprana edad se reduce a contestar facsímiles de selección múltiple, donde solo una respuesta es correcta. El desafío de la escuela del siglo XXI es justamente superar la linealidad del conocimiento con que funcionó la escuela tradicional, y que es incompatible con argumentos como que la comprensión lectora se afecta debido a que los estudiantes usan mucho las redes y los medios de comunicación digital, puesto que justamente lo que necesitan los estudiantes es comprender lo que leen y mejorar su capacidad de comunicarse en estos medios, que son los medios de comunicación del presente.

3 ¿Hacia dónde va la educación general?

En vísperas del inicio de la campaña presidencial y parlamentaria que culminará en diciembre de 2017, parece evidente que la politización de la agenda de políticas educativas continuará, en una trayectoria que comenzó en 2006, tomó nuevos impulsos en 2011, se desencantó en 2016 y mira expectante las propuestas de los candidatos. Dado el carácter estructural de las medidas impulsada en el gobierno actual, son las propuestas del candidato Sebastián Piñera las que pueden alterar el curso actual y reactivar la politización de la educación: a modo de ejemplo, se incluye la creación de 300 liceos “Bicentenario”, en clara continuidad de la política de igual nombre establecida en el periodo 2010-2013; la revisión de la Ley de Inclusión Escolar (fortaleciendo la libertad de enseñanza, “devolviéndoles a los padres el derecho a elegir, aportar y participar en la educación de sus hijos”), y la creación de una aplicación electrónica para que los padres y apoderados accedan a información académica de sus estudiantes, entre otras medidas (*Publimetro*, 2017; y Piñera, 2017). De salir electo S. Piñera, está en duda cuánto persistirá de los cambios impulsados por la agenda de políticas de este gobierno.

Un ejercicio proyectivo de las políticas implementadas en el periodo actual sugiere que la implementación de la Ley de Inclusión Escolar continuará avanzando en lo que respecta al término del lucro en la educación general financiada por el Estado. Es posible que una fracción menor de establecimientos (aquellos situados en los tramos más altos de copago, esto es, sobre 60 mil a 84 mil pesos mensuales) opten por convertirse en colegios pagados, tal como ya se aprecia hasta la fecha (donde el 2,5% de los establecimientos subvencionados han tomado esta decisión); sin embargo, la mayoría de los establecimientos subvencionados modificarán su régimen de propiedad y administración para conservar el financiamiento estatal. En este sentido, en el corto plazo es previsible una acentuación del aumento de la matrícula de la educación privada subvencionada, provocada por la retirada desde la educación municipal

(apenas mitigada por la creciente presencia de niños y jóvenes migrantes en escuelas y liceos). Asimismo, es posible que la composición de la matrícula se modifique propendiendo a la integración o mezcla social, como consecuencia de la prohibición de la selección escolar y de la valoración familiar de las características materiales y simbólicas de la oferta privada subvencionada. Con todo, estos efectos estarán radicados en la educación privada subvencionada, lo cual plantea una paradoja para los propósitos del gobierno actual; a saber, el fortalecimiento de la educación pública. En contraste, dado que el sistema escolar es dependiente no solo de su estructuración, sino también de su trayectoria, lo primero que se advertirá serán los efectos acumulativos de esa trayectoria que favorece el crecimiento y desarrollo de la educación privada subvencionada.

La educación pública, también como resultado de la dependencia de trayectoria, parece irremediablemente sumida en una crisis de reputación, que se traduce en una baja persistente de su matrícula y un estancamiento de sus resultados en pruebas estandarizadas. Vive, además, una profunda crisis de sostenibilidad financiera, en buena parte por el sistema de financiamiento basado en la matrícula y asistencia media, pero también por un déficit de capacidades de gestión y por la resistencia de alcaldes y concejales que continúan utilizando el sistema de educación municipal según sus propios intereses. En este escenario, ni la agenda corta de fortalecimiento de la educación municipal (FAEP), ni la tramitación del proyecto de ley que modifica su administración, han sido ni serán capaces de alterar la trayectoria ni los significados de la educación estatal. Antes bien, parece germinar un concepto de educación pública donde la propiedad no será parte de la definición.

Si bien se ha hecho un esfuerzo por enriquecer la medición del desempeño de las escuelas, la calidad sigue anclada en las pruebas estandarizadas del SIMCE y se mantienen sus efectos negativos en las prácticas educativas de la escuela. La carrera docente y la multiplicación de evaluaciones que significa para los docentes es altamente probable que refuerce este escenario. Un nuevo programa educacional debería tener este aspecto como uno central, ya que este Gobierno realizó avances en materias de equidad, pero la experiencia educativa dista de ser la adecuada en la línea de preparar a los estudiantes para enfrentar los desafíos del siglo XXI, y las regulaciones que organizan el sistema contribuyen de modo decisivo a ello.

Referencias bibliográficas

Agencia de Calidad de la Educación (2017). Resultados Educativos 2016. Presentación a la prensa. Información completa en <http://www.agenciaeducacion.cl/estudios/investigacion/>

- Agencia de Calidad de la Educación (s/f). *Evaluación progresiva*. En <http://www.agenciaeducacion.cl/evaluacionprogresiva/>
- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. <http://michellebachelet.cl/programa>
- Bachelet, M. (2015). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales. Santiago, 02 de noviembre de 2015. Cámara de Diputados, Mensaje N° 1174-363/. <http://bit.ly/2f2z6cr>
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN). (2014). *Informe BCN. Financiamiento compartido. Hitos legislativos que configuran el marco legal vigente*. Santiago: BCN. <http://bit.ly/2jhzbu7>
- Brunner, J. J. (2017). ¿Explicar o justificar el estancamiento? *El Mercurio*, 30 de abril de 2017. <http://www.brunner.cl/?p=15880>
- Cámara de Diputados (2016). Oficio N° 12.688. Valparaíso, 13 de julio de 2016. "(...) ha aprobado el proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública". <http://bit.ly/2gZ3LYB>
- Carrasco, A., Rojas, V., Browne, M. & San Martín, E. (2016). La nueva ordenación de escuelas en Chile: aprendizajes de la Marcha Blanca. En Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), *Policy Brief*, n.°13. Santiago: CEPPE UC. <http://bit.ly/2igUEXq>
- Centro de Políticas Públicas UC [Pontificia Universidad Católica de Chile]. (2014). Eliminación del lucro, selección y financiamiento compartido: problemas, vacíos y posibles alternativas. *Apuntes Legislativos*, n.° 24. <http://bit.ly/2fet9Gi>
- CIPER Chile (2015). Desmunicipalización: oportunidades y omisiones del proyecto de educación pública. Por J. Toro, 27 de noviembre de 2015. <http://bit.ly/2eTUDAj>
- Colegio de Profesores de Chile (2017). Minuta: Proyecto Nueva Educación Pública, abril 2017. <http://bit.ly/2y2tle5>
- cooperativa.cl* (2017). Apoderados pasaron la madrugada en fila para matrículas en Colegio Salesianos Alameda. 06-06-2017. <http://bit.ly/2wYfl6n>
- Economía y Negocios Online* (2017). El ex ministro de Educación Sergio Bitar ante exigencias de la Ley de Inclusión: "Espero que el Gobierno dé una señal de flexibilidad en el tema inmobiliario para dar tranquilidad a los sostenedores". Por G. Pardo, 23 de julio de 2017. <http://bit.ly/2vSLPBy>
- El Demócrata* (2016). Bitar por pérdida de excelencia en Instituto Nacional: "La élite chilena se formará en colegios privados", 24 de agosto de 2016. <http://bit.ly/2xiJDHc>
- El Mercurio* (2017a). Editorial: Cambios a la nueva educación pública, 21 de julio de 2017. <http://bit.ly/2uPWb8w>
- El Mercurio* (2017b). Editorial: Educación particular subvencionada, 04 de julio de 2017. <http://bit.ly/2wVqNWT>
- EMOL (2015). Cincuenta días de paro docente: los hitos que han marcado la movilización. Por G. Moreno, 20 de julio. <http://bit.ly/1MCXlh0>
- Equipo de Tarea para la Revisión del Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes [Equipo tarea SIMCE] (2015). *Hacia un sistema completo y equilibrado de evaluación de los aprendizajes en Chile*. Informe final Comisión de expertos conformada por la Subsecretaría de Educación Valentina Quiroga. <http://bit.ly/2f2LbOU>

- Espinoza Aros, O. (2014). Cambios recientes al currículum escolar: problemáticas e interrogantes. En *Notas para Educación*, n.º 18, julio de 2014. Santiago: Centro de Estudios de Políticas y Prácticas en Educación (CEPPE), Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC). <http://bit.ly/2xiAWN0>
- Facultad de Comunicaciones, PUC [Pontificia Universidad Católica de Chile]. (2017a). Gobierno logra acabar gradualmente con el financiamiento compartido. *Cuenta Presidencial 2017 / Reforma Educacional* Sitio creado en la para el desarrollo de un ejercicio académico de formación profesional. Artículo por F. Alvarado Duarte | Subido el 25 de mayo de 2017 | Última modificación: 01 de junio de 2017. <http://www.verificacioncuentapublica.cl/fact/182/articulo>
- Facultad de Comunicaciones, PUC [Pontificia Universidad Católica de Chile]. (2017b). Fin de selección ya rige en Magallanes, en algunos colegios y en menor medida en liceos emblemáticos. *Cuenta Presidencial 2017 / Reforma Educacional* Sitio creado en la para el desarrollo de un ejercicio académico de formación profesional. Artículo por R. Cano Muñoz | Subido el: 25 de mayo de 2017. Última modificación: 01-06-2017. <http://www.verificacioncuentapublica.cl/fact/183/articulo>
- Falabella, A. (2016). ¿Qué aseguran las políticas de aseguramiento de la calidad? Un estudio de casos en distintos contextos escolares. *Estudios Pedagógicos*, 42(1), 107-126. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-07052016000100007>
- Fundación para la Superación de la Pobreza (FNSP). (2009). *Umbralés sociales para Chile. Hacia una futura política social*. Santiago, Chile: FNSP.
- Gobierno de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (2015). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que crea el Sistema de Educación Pública y modifica otros cuerpos legales. [Mensaje N.º 11-74-363]. Santiago, 02 de noviembre de 2015. <http://bit.ly/2gYPbQV>
- González, E. (2017). La desmunicipalización de la Nueva Mayoría: ¿Nueva fase de privatización de la educación o menos neoliberalismo? Página web Colegio de Profesores de Chile, 5 de junio de 2017. <http://bit.ly/2eTASZz>.
- Hargreaves, A. & Braun, H. (2013). *Data driven improvement and accountability*. Boulder, CO: National Education Policy Center. <http://bit.ly/2y3CVm7>
- La Tercera* (2015). Desmunicipalización y centralización, 05 de noviembre de 2015. <http://bit.ly/2f367W3>
- La Tercera* (2016). Baja en matrícula del sistema municipal se amplía y expertos advierten fase crítica. Por E. Guzmán y M. Bustos, 21 de diciembre. <http://bit.ly/2wZ3MkT>
- Larrañaga, O., Cabezas, E. & Dussailant, F (2013). *Informe completo del estudio de la educación técnico profesional*. Santiago, Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <http://bit.ly/25HHU6S>
- Ley 20248 (2016). (Ministerio de Educación). Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial. Última versión: 03 de marzo de 2016. Fecha promulgación: 25 de enero de 2008. <http://bcn.cl/1uv4p>
- Ley 20845 (2015). (Ministerio de Educación). De inclusión escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado. Versión de 28 de enero de 2017. <http://bcn.cl/1uv1u>
- Ley 20903 (2016). (Ministerio de Educación). Crea el sistema de desarrollo profesional docente y modifica otras normas. Versión única: 01 de abril de 2016. <http://bcn.cl/1uzzn>

- Meckes, L., Taut, S. & Espinoza, A. M. (2016). Lectura en primer ciclo básico: ¿Cómo influye el SIMCE en las estrategias de las escuelas? En *MIDevidencias*, n.º10, Centro de Medición, MIDE-UC. <http://bit.ly/2xvCRyG>
- Ministerio de Educación (2014). *Mapa de la reforma educacional 2014*. Santiago: Mineduc.
- Ministerio de Educación (2015a). Bibliografía asociada al proyecto de ley que crea el sistema de educación pública. Santiago: Mineduc [mimeo].
- Ministerio de Educación (2015b). Minuta Propuesta de Diseño Territorial de los Servicios Locales de Educación Pública. Santiago: Mineduc [mimeo].
- Ministerio de Educación (2016a). *Cuenta Pública 2015*. Santiago, Chile: Mineduc. <http://bit.ly/1VAsKxr>
- Ministerio de Educación (2016b). Servicios Locales de Educación Pública. Santiago, Chile: Mineduc [mimeo]
- Ministerio de Educación (2017a). *Cuenta Pública 2014-2017. Reforma educacional*. En línea. <http://bit.ly/2iDov8E>
- Ministerio de Educación (2017b). *Política Nacional Docente*. En línea: <http://www.politicanacionaldocente.cl/remuneraciones-en-carrera/>
- Ministerio de Educación, División de Educación General (DEG). (2014). Hacia un sistema de apoyo al mejoramiento escolar en el marco del fortalecimiento de la educación pública. Presentación de Gonzalo Muñoz, Jefe de la DEG, al Consejo Consultivo para el Fortalecimiento de la Educación Pública. Santiago: Mineduc [mimeo].
- Ministerio de Educación, Secretaría Técnico Profesional (2015). *Política Nacional de Formación Técnico Profesional*. [http://www.tecnicoprofesional.mineduc.cl/secretaria-tecnico-profesional/](http://www.tecnicoprofesional.mineduc.cl/secretaria-tecnico-profesional/politica-nacional-tecnico-profesional/)
- Ministerio de Educación, Educación Técnico Profesional (2016). Fortalecimiento a la EMTP, 12 de enero 2016. <http://bit.ly/2ffFSsa>
- Ministerio de Educación, Unidad de Currículum y Evaluación (UCE) (2016). *Recomendaciones para una política nacional de desarrollo curricular*. Informe Mesa de Desarrollo Curricular, mayo de 2016. En: http://www.curriculumenlineamineduc.cl/605/articles-35514_recurso_1.pdf
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2004). *Chile. Reviews of national policies for Education*. Paris: OECD.
- Piñera, S. (2017), *Bases del Programa de Gobierno del ex Presidente de la República Sebastián Piñera: Principales acciones, iniciativas y proyectos*. (3 de mayo de 2017). En línea. <http://bit.ly/2wFAlej>
- Proyecto de Ley NEP. Véase Bachelet (2015), Cámara de Diputados (2016), Senado de la República de Chile (2015).
- Publimetro* (2017). Las 62 propuestas del programa con el que Piñera busca volver a La Moneda. Por N. Lepe, 03 de mayo de 2017. <http://bit.ly/2eTVhxH>
- Rodríguez-Villasante, T., Canales, M., Duarte, K., Palacios, F. & Opazo, A. (eds.). (2012). *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el Sur*. Santiago: LOM.
- Senado de la República de Chile (2017). Proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que crea Sistema de Educación Pública y modifica diversos cuerpos legales. Boletín N.º 10.368-04, 06 de octubre de 2017. Fecha de ingreso: martes 03 de noviembre de 2015. Cámara de Origen: C. de Diputados. Resolución pendiente. <http://bit.ly/1iP9IRA>

Educación superior bajo el segundo gobierno de Michelle Bachelet: una mirada evaluativa

Luis Eduardo González

Óscar Espinoza¹

La presidenta Bachelet, en su programa de gobierno, planteó tres grandes reformas: la constitucional, la tributaria y la educacional, estas dos últimas vinculadas entre sí. En concordancia con ello, tras los primeros meses de gobierno se planteó y aprobó rápidamente una reforma tributaria, cuyo foco era obtener recursos de los sectores de mayores ingresos para financiar los cambios en educación. No obstante, la implementación de la reforma a la educación superior ha sido compleja y lenta. Tanto así que en las postrimerías del gobierno sigue debatiéndose el proyecto de ley en el Congreso.

Este capítulo da cuenta de cómo ha sido este proceso de implementación de la reforma en la educación superior, cuál era su sentido inicial, qué se ha logrado, cuáles son las dificultades que ha enfrentado y cuáles son los desafíos

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

Oscar Espinoza. Investigador del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad de Playa Ancha, e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales.

que aún subsisten. El capítulo se ha organizado en cuatro partes. La primera consigna los compromisos suscritos por Bachelet en su programa de gobierno; la segunda da cuenta de las acciones que se han impulsado y los logros obtenidos; la tercera describe las dificultades que han surgido para su implementación, considerando tanto los factores endógenos como exógenos al sistema educacional; y la cuarta resume algunos desafíos hacia el futuro.

1 Los compromisos suscritos en el programa de gobierno en 2013

La base de la reforma educacional es la concepción de la educación como un derecho social fundamental, en una sociedad más justa, democrática y participativa, a la cual todos los ciudadanos deben tener acceso *per se*. Por ende, el Estado debe garantizar este derecho y asumir un rol protagónico esencial. Ello debería redundar en el fortalecimiento de una educación pública que permitiera promover la integración y la inclusión social. En el programa de gobierno de Bachelet (2013) se planteaba, en consecuencia, que las políticas públicas, tanto en la magnitud de los recursos invertidos como en el diseño de instrumentos, deberían contribuir a reducir y eliminar las brechas sociales. El compromiso era enviar un Proyecto de Ley de Reforma Educacional inspirado en los fundamentos ya señalados. La reforma pretendía enfrentar dos grandes problemas: (i) La discriminación en el acceso debido a la falta de recursos para los postulantes de menores ingresos y las carencias de su preparación previa; y (ii) Las dificultades para controlar la calidad de la oferta, en especial de los institutos profesionales y de los centros de formación técnica.

Para superar la discriminación en el acceso a la educación superior se planteaba:

- Alcanzar la gratuidad universal y efectiva al cabo de seis años, cubriendo a fines del periodo de gobierno al 70% de los estudiantes más vulnerables matriculados en aquellas entidades estatales o privadas que cumplieran los estándares mínimos de calidad y con las normativas sobre aranceles establecidas por el Estado.
- Establecer “cupos de equidad”, adicionales al sistema regular, equivalente al menos a un 20% de la matrícula de cada una de las carreras que ofreciera la institución para estudiantes de los dos quintiles de mayor vulnerabilidad.
- Reformar el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) para que incentivara la matrícula y retención de estudiantes en situación de vulnerabilidad.
- Establecer un fondo de apoyo a la investigación para evitar que estos gastos se cargaran a los estudiantes, incidiendo en los valores de sus aranceles.

- Estudiar mecanismos para asegurar un trato más favorable para los estudiantes ya endeudados.

Para hacer frente a las debilidades de la preparación previa que traen los estudiantes, se proponía:

- Crear programas de reforzamiento y acompañamiento, que se iniciarían en los últimos niveles de la educación media, para reforzar debidamente a los alumnos más vulnerables.
- Generar un programa para preparar la Prueba de Selección Universitaria, dirigido a los postulantes egresados de los establecimientos de educación media municipal.

Con el propósito de mejorar el control de la calidad de la oferta y recuperar la confianza en las instituciones de educación superior, se proponía:

- Modernizar la estructura organizacional, creando una Subsecretaría, una Superintendencia y una nueva Agencia de la Calidad. Estos organismos fiscalizarían el adecuado uso de los recursos y la prohibición del lucro de las universidades, y velarían por la calidad del sistema.
- Incrementar la oferta estatal de calidad en todo el territorio, aumentando la plataforma institucional con dos nuevas universidades y quince centros de formación técnica vinculados a una universidad pública y relacionados con el desarrollo local.
- Generar incentivos y otorgar un fondo permanente de apoyo a las universidades estatales regionales para que cuenten con un cuerpo académico de excelencia que garantice la generación de capital humano para el desarrollo de las regiones.
- Establecer un Nuevo Fondo de Apoyo a la Investigación Universitaria, de una magnitud suficiente para que las instituciones no incrementen el valor de los aranceles para financiar las labores investigativas.
- Instaurar un nuevo sistema de acreditación obligatoria para todas las instituciones y carreras, incluyendo universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica.
- Desarrollar instrumentos para asegurar la continuidad de los estudios a los educandos afectados por las sanciones aplicadas a algunas instituciones por inviabilidad de sus proyectos.
- Exigir modificaciones en la gestión para una mayor rigurosidad en la rendición de cuentas y en el buen uso de los recursos.

- Impulsar una nueva relación entre las universidades públicas y los gobiernos regionales que asegure el cumplimiento de las políticas de investigación.
- Incorporar el mecanismo de Fondos Basales para las universidades públicas en función del fomento de la producción de bienes públicos en espacios regionales y macrorregionales.

2 Logros y acciones impulsadas en educación superior por el gobierno de Bachelet

Las propuestas del programa de gobierno para la educación superior se enmarcaban en un esfuerzo por generar nuevas orientaciones frente a un modelo sustentado en una lógica de mercado. Desde la perspectiva educacional, en el modelo de mercado se concibe que el crecimiento de la cobertura se puede asociar básicamente a la capacidad de ahorro de la población; que el desarrollo del sistema se rige por un incremento de la demanda; que el aseguramiento de la calidad institucional se logra a través de la competitividad, donde la libre competencia regula el funcionamiento del sistema sin la intervención del Estado. La aplicación de este modelo en la educación superior había redundado en un creciente malestar estudiantil y social, que fue recogido en el programa de gobierno de Bachelet. Frente a ello, la nueva propuesta pretendía establecer una educación concebida como un derecho social del cual todos los ciudadanos son partícipes, en un contexto democrático, equitativo y más participativo donde el Estado desempeña un rol preponderante.

Para comprender los logros y las dificultades enfrentadas por el gobierno para introducir cambios en la educación superior durante este periodo, es importante comprender el trasfondo de lo que está en juego y aceptar que es difícil, por no decir imposible, que distintos sectores con diferentes ideologías y concepciones sociales se puedan poner de acuerdo en temas de alta significación valórica como la educación. Dicho esto, se puede sostener que el logro más significativo es haber explicitado las fallas del modelo de mercado en la educación y haber demostrado que es posible establecer un sistema distinto, conducente a construir una sociedad más democrática y equitativa en cuanto a la distribución de los beneficios sociales. Si bien existen aún detractores, se constata que se ha logrado un amplio consenso ciudadano favorable a estos cambios. En las líneas siguientes se describen los avances logrados respecto a los dos ejes formulados en el programa: la discriminación en el acceso a la enseñanza terciaria y el control sobre la calidad de esta.

2.1 Avances para superar la discriminación en el acceso a la educación superior

En esta línea, se pretendía superar, por una parte, las dificultades económicas que enfrentaban los postulantes y estudiantes de menores recursos para cursar estudios de nivel terciario; y, por otra, compensar las debilidades de la preparación previa. A este respecto los avances son notables, si bien no se ha logrado aún sancionar la legislación que consolida estos cambios.

En el plano de la discriminación en el acceso por falta de recursos es donde el gobierno puede mostrar mayores logros, con la instauración progresiva de la gratuidad de los estudios postsecundarios a contar del año 2016. El primer paso fue la aprobación de la reforma tributaria, cuyo propósito era recaudar los fondos necesarios para implementar la gratuidad (Ley 20780, 2014). Acto seguido se propició la incorporación de las glosas aprobadas para este rubro en las leyes de presupuesto (Ley 20882, correspondiente al año 2016; Ley 20981, correspondiente al año 2017), las que han sido refrendadas por la Indicación Sustitutiva de Ley de Reforma a la Educación Superior, aprobada en primera instancia por la Cámara de Diputados (Bachelet, 2017b).

La incorporación paulatina de la gratuidad se estableció en diciembre de 2015, luego de una decisión del Tribunal Constitucional (TC) que obligó al gobierno a incorporar a este beneficio a universidades privadas que no pertenecían al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) (Tribunal Constitucional, 2015). Es así como en el año 2016 se beneficiaron 140.000 estudiantes de los cinco deciles de menores ingresos.² Se alcanzó de esta forma un total de 529.000 ayudas estudiantiles, considerando las becas de arancel y los créditos del Fondo Solidario de Crédito Universitario (FSCU); esto es, 63.000 ayudas más que en el año anterior.³ En el año 2017 se amplió este beneficio a los institutos profesionales (IP) y centros de formación técnica (CFT), todos ellos privados, y a las dos nuevas universidades del Estado. Con ello, se constituyó una oferta de 32 universidades, seis IP y seis CFT que quedó adscrita al régimen de gratuidad⁴ (Ministerio de Educación [Mineduc], 2017a – Cuenta Pública 2014-2017).

2 Un 51% de los beneficiados estaba matriculado en universidades estatales, un 34% en universidades privadas del CRUCH y un 15% en cinco universidades beneficiadas por la resolución del TC.

3 Las becas otorgadas son: Bicentenario; de Articulación; Excelencia Académica y Puntaje PSU; de Reparación; Juan Gómez Millas; Hijos de Profesionales de la Educación; Vocación de Profesor, Reubicación Universidad del Mar (Mineduc, 2017a). Además, en el año 2016 se modificó el reglamento de Becas Chile para estudios de posgrado, incorporando a los convivientes civiles como acreedores de beneficios. Se amplió el plazo del beneficio de extensión de asignación mensual para pre y posnatal y los plazos para obtener el grado. Se permitió a quienes tenían obligaciones pendientes regularizar su situación.

4 De los beneficiados con la gratuidad el año 2017, un 38% se inscribió en institutos profesionales, 20% en centros de formación técnica, 20% en universidades estatales, un 14% en universidades no estatales del CRUCH, y 9% en universidades privadas (Mineduc, 2017b).

Paralelamente a la gratuidad y a las becas se ha mantenido el sistema de créditos, en particular el Crédito con Aval del Estado (CAE), al cual todos los estudiantes del sistema que estudian en instituciones acreditadas tienen acceso. Este crédito benefició a 90.000 estudiantes el año 2016, pero, gracias a la gratuidad, disminuyó la proporción de estudiantes con crédito de los primeros quintiles (Mineduc, 2017a).⁵

También se proponía en el programa de gobierno lograr un trato más favorable para los estudiantes ya endeudados. En ese escenario, en los primeros meses de gobierno, el Mineduc, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Agrupación de Deudores firmaron un acuerdo para reducir del 8% al 2% los intereses por el saldo de las deudas, igualando la tasa exigida por el Fondo de Crédito Solidario, lo que benefició a unos 140.000 deudores (Espinoza & González, 2014).

Otro aspecto planteado en el programa de gobierno era suprimir el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), que se otorgaba como beneficio a las instituciones que acogían a los estudiantes con los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), aporte que siempre ha sido controversial por su carácter regresivo. Su relevancia ha venido disminuyendo y, finalmente, se envió un proyecto de ley que lo deroga (Bachelet, 2017d).

En lo que concierne a la discriminación de acceso a la educación superior por las debilidades de la preparación previa, se proponían tres iniciativas: (i) Crear un programa de apoyo y acompañamiento dirigido a estudiantes vulnerables de la educación media; (ii) Preparar para la prueba de ingreso a la educación superior; y (iii) Ampliar la apertura de vacantes de ingreso especial en el primer año.

Diversas iniciativas conjuntas entre el gobierno y las universidades se han implementado en esta línea. Entre ellas se pueden enumerar el programa propedéutico que prepara y facilita el acceso a estudiantes de establecimientos públicos, los diversos programas de inclusión, y decenas de experiencias que han instaurado las propias instituciones (Centro Interuniversitario de Desarrollo [Cinda], 2011). Adicionalmente, como criterio de admisión, se ha incorporado el *ranking* que tienen los postulantes en relación con su grupo curso. A todo ello se agregan los programas preuniversitarios gratuitos que realizan los municipios y organizaciones solidarias. Esta realidad muestra que efectivamente en años recientes se ha generado todo un esfuerzo colaborativo entre las instituciones de educación superior, organismos particulares y el Estado para

5 La estructura del CAE se modificó con la gratuidad. Los estudiantes con créditos de los dos primeros quintiles disminuyeron un 22%, de los cuales una proporción significativa accedió a la gratuidad, mientras que los estudiantes del quintil de mayores ingresos aumentaron en un 23%.

facilitar el tránsito entre la educación media y superior, y nivelar las diferencias que existen en la educación media entre estudiantes de bajos y altos ingresos socioeconómicos. Sin embargo, lo más destacado por parte del gobierno es el Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE), creado en el año 2014 en convenio con algunas universidades del CRUCH. El PACE entrega a los establecimientos, y a los potenciales postulantes de contextos vulnerables de tercero y cuarto medio, formación académica, orientación vocacional y una amplia gama de actividades de preparación para la vida en la educación superior, a la vez que garantiza algunos cupos especiales. En 2016, el PACE abarcó 292 comunas y 356 establecimientos (la gran mayoría de ellos públicos) (Mineduc/PACE, 2017c).

2.2 Logros relacionados con el mejoramiento de la calidad de la oferta y con la recuperación de las confianzas en las instituciones de educación superior

En relación con la idea de mejorar la calidad de la oferta y recuperar la fe pública en las instituciones de educación superior del país, se proponían en el programa de gobierno nueve medidas, a saber: modernizar el sistema, incrementar la oferta estatal, otorgar mayor apoyo a las universidades públicas regionales, brindar mayor apoyo a la investigación, perfeccionar el régimen de acreditación, resguardar la continuidad de estudios para aquellos estudiantes que estuviesen matriculados en instituciones en situación de cierre, exigir mayor rigurosidad en la rendición de cuentas, mejorar la relación entre el gobierno local y las universidades estatales regionales, y destinar fondos basales para las universidades estatales en función de la producción de bienes públicos.

Con respecto a la modernización organizacional del sistema, los objetivos que se perseguían eran velar por la calidad, fiscalizar mejor el uso de los recursos estatales y evitar el lucro. En términos de la estructura básica del sistema no ha habido hasta la fecha cambios relevantes, los cuales deben ejecutarse respaldados por una ley. No obstante, los cambios están planteados con toda claridad en la Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley de Reforma a la Educación Superior enviada recientemente al Congreso y aprobada en primer trámite constitucional. En dicha propuesta se plantea la creación de una Subsecretaría de Educación que formule políticas y se constituya en el órgano rector del sistema. Se crea también una Superintendencia de Educación Superior, encargada de regular y fiscalizar el funcionamiento del sistema, en particular el fin al lucro. Además, se fortalece la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y se crea un Comité Coordinador que supervisa las acciones en ese ámbito (Bachelet, 2017b). En términos funcionales, se elimina la prohibición de participación estudiantil y de funcionarios en los órganos de gobierno co-

legiado de las instituciones de educación superior establecida en el año 1981 (Ley 20843, de 2015).

En relación con el incremento de la oferta estatal de calidad en todo el territorio, en junio de 2017 se envió al Congreso una propuesta de ley (Bachelet, 2017c) cuyo objetivo “es establecer un marco jurídico que permita que las universidades del Estado fortalezcan sus estándares de calidad académica y de gestión institucional, y que contribuyan de forma permanente en el desarrollo integral del país”. Se contempla, asimismo, un plan de fortalecimiento para la próxima década, que se apoyará en un financiamiento sustentado en “convenios marco” entre el Mineduc y las instituciones estatales. Del mismo modo, se ha incrementado la oferta estatal de calidad en todo el territorio. En el año 2015 se crearon dos nuevas universidades estatales regionales: la de O’Higgins y la de Aysén. Con ello se consagra la existencia de oferta universitaria estatal en todo el país. Ambas universidades están en pleno funcionamiento: la primera con 44 y la segunda con 15 académicos de jornada completa. En coordinación con las universidades regionales, se estableció la creación por decreto de 15 centros de formación técnica estatales, los cuales entrarán en funciones de manera gradual y paulatina (Mineduc, 2017a). Adicionalmente, en los presupuestos anuales del Mineduc se establecieron fondos especiales de apoyo a las universidades estatales localizadas en regiones extremas.

En lo que respecta a fortalecer la investigación universitaria, se constituyó en enero del año 2016 un comité técnico cuyo trabajo redundó en un proyecto de ley, actualmente en trámite, que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Bachelet, 2017a). Este nuevo Ministerio deberá: promover y orientar el desarrollo científico-tecnológico nacional y regional, considerando las características específicas de los territorios y sus estrategias y potencialidades de desarrollo; diseñar e implementar políticas públicas; fomentar la colaboración interministerial, el desarrollo de iniciativas conjuntas en el sector público; y estimular la cooperación público-privada. Junto con ello, se reactivó el Consejo de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) tras 42 años de receso.

En lo atingente al aseguramiento de la calidad, se ha mantenido inalterado hasta ahora el proceso de acreditación por parte de la CNA para instituciones y posgrados académicos, y por agencias privadas supervisadas por la CNA para carreras de pregrado. No obstante, en el proyecto de ley de reforma, actualmente en trámite, la acreditación se hace obligatoria para todas las instituciones, creándose niveles de certificación que condicionan su funcionamiento y desarrollo utilizando criterios más estrictos. Se suma a lo anterior la función controladora establecida para la Superintendencia, sobre todo en términos administrativos financieros (Bachelet, 2017b).

En otro plano, y con el propósito de asegurar la continuidad de los estudios a los educandos que concurren a instituciones en riesgo de viabilidad (tal como ya ha ocurrido en al menos dos casos), se promulgó la Ley 20800 (2014) que, por una parte, crea la figura del administrador provisional para intervenir en situaciones de riesgo grave; y, por otra, establece el cargo de administrador de cierre para aquellas entidades que devinieran inviables. Posteriormente, se aprobó la Ley 20912 (2016), que establece los procesos y normas en materia de quiebras para las entidades de educación superior.

En lo que se refiere a establecer condiciones de mayor rigurosidad para la rendición de cuentas y el buen uso de los recursos, se ha mantenido en los procesos de acreditación institucional la incorporación de firmas aseguradoras y se ha agregado el análisis riguroso del Fondo de Utilidades Tributables (FUT). No obstante, los cambios más sustantivos están plasmados en el proyecto de ley de reforma actualmente en el Congreso (Bachelet, 2017b). El proyecto, de aprobarse en las condiciones actuales, le permitiría a la Superintendencia solicitar cualquier documento que se considere necesario para evaluar el apropiado uso de los recursos y la fiscalización sobre el lucro.

Ahora bien, aun cuando ha existido un interés especial por apoyar la educación superior en las regiones, y en particular la investigación, ello no se ha traducido suficientemente en normativas que contribuyan a impulsar una nueva relación entre las universidades públicas y los gobiernos regionales.

Por último, en el plano del financiamiento y en relación con la incorporación de un mecanismo de fondos basales para las universidades públicas en función del fomento de la producción de bienes públicos en espacios regionales y macrorregionales, el Departamento de Financiamiento Institucional del Mineduc (ex Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior, Mecesus) ha establecido dos fondos: los convenios de desempeño para las universidades estatales y los fondos basales de desempeño para las universidades privadas del CRUCH. De esta forma, parte de los fondos que entrega el Estado se distribuyen contra proyectos que implican cumplir con objetivos y determinados estándares de rendimiento. Se mantienen, igualmente, los aportes fiscales directos a las universidades.

3 Dificultades enfrentadas para implementar el programa de gobierno

Las dificultades para enfrentar la implementación de los cambios propuestos en el programa de gobierno son de distinta naturaleza. Algunas que pueden considerarse como obstaculizadoras, son aquellas barreras infranqueables en el corto plazo para implementar un cambio estructural en el sistema. Entre ellas, cabe mencionar la heterogeneidad de la coalición gobernante, lo que dificulta la generación de un modelo de reforma consensuado; la presencia de

grupos de poder y de interés en distintos espacios decisionales de la esfera pública; una oposición ligada a empresarios e inversionistas del sector educacional; y la reacción antagónica de medios de comunicación proclives al modelo de una educación de mercado. Otras dificultades son las medidas retardatorias promovidas por la oposición y grupos de interés que, aunque constituyen un impedimento parcial para llevar adelante las transformaciones propuestas y retardan los procesos, no son insalvables. Entre ellas se pueden identificar la complejidad de los procesos para aprobar las normativas, las restricciones para aportar los recursos fiscales suficientes, el miedo a promover transformaciones radicales por el costo político que pudieran implicar, y la actual estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento (Espinoza & González, 2014).

Las dificultades enfrentadas se verifican en parte en los esfuerzos del gobierno, que ha convocado varias comisiones para analizar y proponer algunos cambios en educación; por ejemplo, los Diálogos Ciudadanos, la Comisión Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior, la Comisión de Aseguramiento de la Calidad y la Comisión de Formación Inicial de profesores (Espinoza & González, 2015). Pese a la labor desarrollada por algunas comisiones, surgieron resistencias a las innovaciones en el mundo académico, que es especialmente sensible a los cambios. Y ello más aún en aquellos temas donde existen posiciones antagónicas, como son la gratuidad versus el lucro, la preponderancia de lo privado versus lo estatal, la regulación por parte del Estado versus el libre juego del mercado. Faltó en ese sentido un trabajo más prolijo para difusión, justificación y debate de las propuestas.

Las dificultades que enfrenta el proceso de reforma de la educación superior se constatan también en la trayectoria que han tenido los proyectos de ley. En efecto, en julio del año 2016 se envió al Congreso una primera propuesta de reforma (Bachelet, 2016). En este caso, previo al envío no hubo suficiente debate en torno a los ejes conductores del proyecto, lo que suscitó un importante nivel de desacuerdo en todos los sectores del mundo académico. Tanto así, que fue necesario preparar dos nuevas propuestas de ley: una versión renovada (Bachelet, 2017a), que recogió muchas de las críticas a la propuesta anterior; y otra que plantea un fortalecimiento de las universidades estatales (Bachelet, 2017c). La primera de ellas pasó a segundo trámite constitucional luego de aprobarse en la Cámara de Diputados, pero condicionada a que se presente antes de noviembre de 2017 una fórmula que reemplace el CAE y el compromiso de incrementar la gratuidad sobre el sexto decil, en la medida en que la recaudación fiscal sobrepase el 29,5% del PIB (Universidad de Chile, 2017). La segunda propuesta de ley, sobre universidades estatales, comienza recién a debatirse en el Senado, provocando preocupación en las universida-

des privadas del CRUCH, que hasta ahora han sido tratadas de manera similar a las estatales.

En términos más específicos, cabe mencionar las dificultades surgidas para establecer cambios que hagan frente a la discriminación en el acceso a la educación superior. Entre los obstáculos asociados a la falta de recursos, las discusiones sobre la gratuidad y sobre el CAE han implicado una dilación importante en la aprobación del proyecto de ley más emblemático del gobierno, por existir posiciones controvertidas que han creado tensiones al interior de la Nueva Mayoría (coalición gobernante) y críticas de la oposición. Ello obedece principalmente a las distintas concepciones prevalecientes (incluso entre los partidos gobernantes) sobre el rol del Estado (socialista o centralista, benefactor o de bienestar y subsidiario) (Espinoza & González, 2015). Uno de los aspectos más debatidos es el hecho de que las instituciones adscritas a la gratuidad deben aceptar un arancel regulado por el Mineduc bastante más bajo que el tradicional, lo cual les ha generado déficits presupuestarios. En algunos casos, la diferencia supera los \$2,5 millones de pesos anuales por alumno (EMOL, 2016). Por ello, varias entidades privadas desecharon esta opción. Independientemente de lo ocurrido, los partidos políticos de oposición al gobierno, después de haber perdido la votación en el Congreso en relación con el proyecto original, presentaron una demanda al TC exigiendo que el beneficio de la gratuidad, otorgado inicialmente solo a las instituciones del CRUCH, se extendiera a las universidades privadas. La solicitud fue acogida, redundando en una rebaja de los fondos para los estudiantes de las universidades del CRUCH.

En una línea tangencial a la discriminación en el acceso atribuible a la carencia de recursos, se puede mencionar la demanda anunciada por los deudores del CAE para acudir a instancias judiciales internacionales en relación con las cláusulas abusivas que los aquejaban (*El Mostrador*, 2016). Por otro lado, la propuesta de ley que elimina el AFI (Bachelet, 2017d), si bien evidencia una mayor equidad en el acceso, perjudica a instituciones que reciben a postulantes de altos ingresos. Es más, la Pontificia Universidad Católica de Chile demandó al Estado por la no asignación de estos recursos en el Presupuesto 2017, a pesar de la existencia de un decreto de 1981 que lo avalaba (Educación 2020, 2017).

En el ámbito de la discriminación en el acceso a la educación superior atribuible a las debilidades y desigualdades observables en la enseñanza media, si bien ha habido debates sobre aspectos puntuales, en general las propuestas y acciones realizadas han tenido una buena acogida en todos los sectores del país, dado que los desequilibrios son muy evidentes. Sin embargo, el hecho de tener una prueba de selección basada en conocimientos y no en habilidades sigue considerándose como discriminatoria para los estudiantes de colegios

más vulnerables y para los egresados de la educación media técnico profesional, cuyos planes de estudios no contemplan la totalidad de los contenidos curriculares evaluados en la PSU.

Las dificultades para propiciar un mejoramiento de la calidad de la oferta y recuperar la confianza en las instituciones de educación superior han sido de menor envergadura, ya que el cambio de la estructura del sistema es considerado necesario por todos los sectores. Empero, las atribuciones asignadas a la Superintendencia en el proyecto han generado controversias, derivadas de las diferentes concepciones de Estado y su rol en la regulación del sistema. En efecto, el cambio del modelo (vigente por muchos años), de un Estado muy débil a otro con mayor injerencia y atribuciones para fiscalizar, ha sido fuertemente resistido por los sectores más conservadores. A su vez, las entidades estatales se quejan de que el Estado, por diferentes vías, solo entrega un 35,5% de sus aportes a sus instituciones,⁶ lo cual implica un desequilibrio financiero injusto (Centro de Investigación e Información Periodística [Ciper], 2016). Estas diferencias en los enfoques y en la distribución de recursos han creado tensiones al interior de las universidades del CRUCH, con implicancias para el sistema de educación superior en su conjunto (Bustos & Guzmán, 2017).

4 Algunos desafíos para el futuro gobierno

Se torna cada vez más necesario delinear un Plan Nacional de Educación lo más consensuado posible (incluso plebiscitado), que contenga fundamentos, políticas, programas, estrategias, metas, recursos asociados y evaluación de seguimiento. Dicho plan debería servir como base para orientar el desarrollo del sistema en el largo plazo.

En el estado actual, asumiendo el diagnóstico según el cual los retos principales en educación superior son tanto los de equidad en el acceso, permanencia y resultados, como los de lograr una calidad mayor y más homogénea de la oferta en todas las instituciones, se pueden plantear algunas sugerencias para mejorar el desempeño del sistema.

En materia de equidad, es indispensable perfeccionar los dispositivos de ayuda estudiantil. Si bien la gratuidad universal es un ideal al cual se debe aspirar, existe un amplio consenso en que lograrlo a corto plazo será difícil, debido a las limitaciones de los recursos estatales existentes para satisfacer demandas urgentes de diferente índole. En ese sentido, resulta imprescindible analizar las diversas opciones que se han estudiado y utilizado en otros países (véase, por ejemplo, González & Espinoza, 2016; Lemaitre, Zenteno, Torre,

6 Fuentes: Ministerios de Educación; de Economía, Fomento y Turismo; del Trabajo; de Defensa Nacional; de Relaciones Exteriores de Chile; de Vivienda y Urbanismo; y de Hacienda.

Cassorla & Alvarado, 2015; OECD, 2008; Paredes, 2014) y que podrían ser aplicadas en el nuestro. Mientras se avanza gradualmente en la implementación de la gratuidad, existe consenso, al menos en el CRUCH, para modificar el CAE, manteniendo el crédito con bajos intereses como una opción para sectores de ingresos medios. No obstante, es indispensable instaurar sistemas de ayuda estudiantil más justos y erradicar la banca privada del sistema de préstamos a universitarios (*El Mostrador*, 2017).

Lograr una transición más equitativa entre la educación media y superior es un aspecto que tomará varios años. En primer término, está el requerimiento de subir los estándares de la enseñanza media. En segundo lugar, se deben establecer procesos de orientación, preparación, postulación, selección y admisión más adecuados, de modo que se pueda lograr un tránsito más fluido e igualitario. En tercer término, se deben crear instancias para nivelar y retener a los ingresantes al sistema postsecundario. Para ello se requiere identificar, sistematizar y evaluar los resultados de la gran cantidad de experiencias que están llevándose a cabo en el país (Cinda, 2011) y apoyar la generalización de aquellas que hayan logrado mejores resultados.

Para mejorar la calidad de la oferta y generar mayor confianza en las instituciones de educación superior, sería conveniente separar funciones académicas. Para el caso de la docencia de pregrado, se requiere lograr una mayor articulación del sistema y una certificación de conocimientos con niveles de exigencias normados, de manera de permitir tanto el reconocimiento de estudios previos (educación continua y Marco Nacional de Cualificaciones), como la habilitación para el ejercicio laboral (execuátur externo a las instituciones). En docencia de posgrado es necesario suscribir estándares internacionales al menos para los doctorados y exigir la participación de comités interuniversitarios para otorgar el grado (modelo británico). Respecto a la investigación, sería conveniente separar el presupuesto, el financiamiento y la ejecución presupuestaria de la docencia, sin excluir la posibilidad de incorporar estudiantes en los proyectos. Además, distinguir entre proyectos de relevancia social orientados a productos o estudios contratables mediante fondos concursables o de asignación directa, y las líneas de investigación científica definidas como prioritarias por cada institución, financiadas con fondos basales con rendición pública. Toda la investigación debería estar vinculada al nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología. Se hace necesario, igualmente, normar con criterios de responsabilidad social, lo referido a vinculación con el medio y la prestación de servicios, que debería contar con una rendición pública de los fondos y la evaluación de beneficiarios.

Para consumir un efectivo control de la calidad, es indispensable implementar y asegurar un adecuado funcionamiento de la Superintendencia de

Educación Superior, así como brindarle mayores atribuciones para ejercer una fiscalización pertinente. De igual manera, se debe asegurar que tanto la Comisión Nacional de Acreditación como el Comité Coordinador del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad —concebidos en la nueva propuesta de reforma de la educación superior— sean conformados por personal altamente calificado e idóneo (Bachelet, 2017b). Le correspondería a la CNA dar seguimiento permanente (por ejemplo, anual) al cumplimiento de las recomendaciones establecidas en los procesos de acreditación.

Finalmente, en relación con el lucro y asumiendo que se mantiene una provisión mixta público-privada en el sistema de educación superior, se deben distinguir dos aspectos: por una parte, concebir la educación como un derecho ciudadano; y por otra, resguardar que los fondos públicos no deriven en utilidades de beneficio privado. El sistema de ingreso nacional unificado y los programas de apoyo a la transición entre educación media y superior, junto a la progresión gradual hacia la gratuidad universal, son avances significativos en pro del derecho a una educación de calidad al alcance de todos, que ponen en entredicho algunos de los pilares del modelo neoliberal vigentes desde 1981. En cuanto al control sobre el lucro, el desafío consiste en establecer una fiscalización prolija por parte de la Superintendencia y otros organismos pertinentes. Aun cuando hay algunas entidades privadas que no lucran, hay otras que involucran a controladores extranjeros (por ejemplo, Apollo, Laureate⁷ y Sek), los cuales podrían lucrar al amparo de los tratados de libre comercio que están por sobre la legislación chilena.

Referencias bibliográficas

- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. <http://michellebachelet.cl/programa/>
- Bachelet, M. (2016). Mensaje de S.E. la Presidenta de la Republica con el que inicia un proyecto de ley de educación superior (Mensaje N° 110-364/). Santiago, 04 de julio. <http://bit.ly/2vm7vK0>
- Bachelet, M. (2017a). Proyecto de ley, iniciado en mensaje de S. E. la Presidenta de la República, que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Boletín 11101-19).. Ingresa al Senado, lunes 23 de enero. https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11615&prmBoletin=11101-19
- Bachelet, M. (2017b). Formula Indicación Sustitutiva al Proyecto de Ley de Educación Superior (Boletín 10.783-04). Santiago, 07 de abril. <http://bit.ly/2vDAa8X>

7 Las instituciones controladas por Laureate representan el 14,4% de la matrícula total en educación superior del país (Biblioteca Nacional, 2016).

- Bachelet, M. (2017c). Proyecto de Ley sobre universidades del Estado. Santiago, 2 de junio (Mensaje N° 58-365/ http://noticias.ubiobio.cl/wp-content/uploads//MensajePresidencia_Le-yUEstatales.pdf)
- Bachelet, M. (2017d). Proyecto de ley (...) que elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para el año 2017 (Mensaje N° 061-365/), 7 de junio del 2017. <https://www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmlD=11568&prmtIPO=INICIATIVA>
- Biblioteca Nacional (2016). BCN Minuta. "Datos de las Universidades e Institutos Profesionales del Grupo Laureate en comparación al Sistema de Educación Superior Chileno [pdf]". 2016/09/23. Por M. Holz Guerrero. http://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/23964/1/BCN_Laureate.pdf
- Bustos, M. & Guzmán, F. (2017). Rectores de planteles estatales reactivan ofensiva ante la Presidenta por trato especial. *La Tercera*, 24 de enero. <http://www.latercera.com/noticia/rectores-planteles-estatales-reactivan-ofensiva-ante-la-presidenta-trato-especial/>
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) (2011). *El proceso de transición entre educación media y superior experiencias universitarias. Experiencias universitarias*. Santiago: Cinda. <http://bit.ly/2dQcN2Q>
- Centro de Investigación e Información Periodística (Ciper). (2016). Reforma a la educación superior: el millonario subsidio estatal que los privados no quieren perder. Santiago, 24 de junio. <http://bit.ly/29GtDFB>
- Comisión Ingresos (Comisión Administradora del Sistema de Créditos para Estudios Superiores). (2017). *Estadísticas*. <http://portal.ingresa.cl/estadisticas-y-estudios/estadisticas/>
- Educación 2020 (2017). Deroga el Aporte Fiscal Indirecto (AFI). En <http://www.educacion2020.cl/deroga-el-aporte-fiscal-indirecto-afi>. Véase Cámara de Diputados, Chile, Boletín N° 11.257-04. Proyecto de ley, iniciado en mensaje del Vicepresidente de la República, que elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para el año 2017. Mensaje N° 061-365/ <http://bit.ly/2vGeqJx>
- El Mostrador* (2016). La arremetida judicial de los endeudados CAE: buscan anular "cláusulas abusivas" de contratos para lograr condonar millonarias deudas. Por M. Segovia. Santiago, 20 de diciembre. <http://bit.ly/2hJPUkz>
- El Mostrador* (2017). Ignacio Sánchez revela que hay consenso entre los rectores sobre sacar a los bancos del CAE. Santiago, 10 de enero. <http://bit.ly/2vAUaJT>
- EMOL* (2016). ¿Por qué las universidades que entraron a la gratuidad dejaron de recibir \$30 mil millones? Santiago, 7 de noviembre. <http://bit.ly/2fL8MTJ>
- Espinoza, O. & González, L. E. (2014). Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: Avances, dificultades y desafíos de la "reforma" del Sistema de Educación Superior. En *Barómetro de Política y Equidad, Vol. 9* (octubre 2014): *Primer Tiempo* (pp. 78-96). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Educacion-Superior>
- Espinoza, O. & González, L. E. (2015). Los movimientos subyacentes de la "reforma" del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad, Vol. 10* (junio 2014): *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Educacion-Superior>

- González, L. E. & Espinoza, O. (2016). Gratuidad en la Educación Superior en Chile: Vaivenes y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 11 (julio 2016): *Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp. 75-99). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Educacion-Superior>
- Lemaitre, M., Zenteno, M. E., Torre, D., Cassorla, I. & Alvarado, A. (2015). *Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento. Elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda). <http://bit.ly/2wPxRoc>
- Ley 20780 (2014). (Ministerio de Hacienda). Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario. Santiago, 29 de septiembre. <http://bcn.cl/1uv0u>
- Ley 20800 (2014). (Ministerio de Educación). Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales. Valparaíso, 26 de diciembre. <http://bcn.cl/1uwaw>
- Ley 20842 (2015). (Ministerio de Educación). Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén. Santiago, 07 de agosto. <http://bcn.cl/1vecu>
- Ley 20843 (2015). (Ministerio de Educación). Elimina la prohibición de participación de estudiantes y funcionarios en el gobierno de las instituciones de educación superior. Santiago, 18 de junio. <http://bcn.cl/1vf71>
- Ley 20882 (2015). (Ministerio de Hacienda). Ley de presupuestos del sector público, correspondiente al año 2016. Santiago, 5 de diciembre. <http://bcn.cl/1uz0c>
- Ley 20912 (2016). (Ministerio de Educación). Armoniza normas en materia de quiebras con aquellas que rigen a las instituciones de educación superior. Santiago, 09 de abril. <http://bcn.cl/1v52y>
- Ley 20981 (2016). (Ministerio de Hacienda). Ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017. Santiago, 15 de diciembre. <http://bcn.cl/1ywg7>
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2017a). *Cuenta pública 2014-2017 / Reforma Educacional*. Santiago: Mineduc. <http://bit.ly/2iDov8E>
- Ministerio de Educación (Mineduc). (2017b). *Ministerio de Educación informa resultados de primera asignación de Gratuidad y beneficios estudiantiles 2017*. <http://bit.ly/2eWkuHH>
- Ministerio de Educación / Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo (Mineduc / PACE). (2017c). ¿Qué es el PACE? <https://pace.mineduc.cl/sobre-el-programa-pace/que-es-el-pace/>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1: *Special features: governance, funding, quality*. By P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri & E. Arnal. Paris: OECD. <http://bit.ly/29ht4Pt>
- Paredes, R. (2014). *Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile*. Serie Temas de la Agenda Pública, 9 (69, agosto). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC, P. Universidad Católica de Chile. <http://bit.ly/2wPq1uH>
- Suzuki, J. J. (2015). Radiografía a los 289 asesores que ingresaron a Educación en el 2014. *El Mercurio* (Santiago), Reportajes, 4 de enero. <http://bit.ly/2iF0K0b>
- Tribunal Constitucional, Chile (2015). Sentencia Rol N° 2935-15-CPT [Resolución que aprueba la gratuidad para las universidades que no pertenecen al Consejo de Rectores de las Universidades Chilena, CRUCH]. Santiago, 21 de diciembre. http://www.tribunalconstitucional.cl/descargar_sentencia.php?id=3200

Género

En la recta final: Bachelet, la agenda de género y su sostenibilidad

Pamela Díaz-Romero¹

1 Programa y grandes reformas

En el programa de gobierno para su segundo mandato, la presidenta Bachelet (2013) se propuso retomar el esfuerzo para lograr la igualdad entre hombres y mujeres que, según el diagnóstico contenido en el mismo instrumento y respaldado por la fuerte caída desde el lugar 87 al 46 en el índice de igualdad de género que elabora el Foro Económico Mundial, se había visto debilitado desde 2010.

Para enfrentar este desafío, el documento *Chile de todos. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018* incluyó compromisos para fortalecer la autonomía de las mujeres en las esferas económica, política y de vida personal. Partiendo de las brechas documentadas en materias de carga global de

1 Pamela Díaz-Romero. Socióloga. Antes de incorporarse a la Dirección de Bienestar de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios de la Universidad de Chile, se desempeñó como directora ejecutiva de la Fundación Equitas.

trabajo, en los salarios, la participación en la toma de decisiones y con especial atención en la violencia de género, la entonces candidata se impuso la necesidad de una “Nueva Agenda de Género basada en los derechos, igualdad y autonomía de las mujeres, impulsada por una institucionalidad renovada y de mayor rango” (Bachelet, 2013, p. 168). Comprometió un despliegue transversal y vinculado con las principales reformas enunciadas (educacional, tributaria y constitucional, las que a poco andar sumaron una reforma laboral y cambiaron la reforma constitucional por una más acotada reforma al sistema electoral, prerequisite de la primera), aun cuando en los lineamientos generales esbozados para tales reformas no había referencias específicas a la concreción de este compromiso.

Al revisar la gestión de las reformas, esta ausencia inicial cristalizó en las propuestas del gobierno, que carecen de un enfoque de género aun cuando pueden contener medidas que buscan corregir desigualdades o discriminaciones flagrantes. Es el caso de la Ley 20940, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, promulgada en agosto de 2016 y que tiene como objetivo declarado modernizar el sistema de relaciones laborales, presentándose como “reforma laboral”. Entre los cambios impulsados por la nueva ley, está “la promoción de mayor equidad en las condiciones laborales de las mujeres” (Abarca, 2017). Con este propósito se estableció que en el directorio de los sindicatos debe estar garantizada la representación de las mujeres en un 30% de su conformación. Se suma la obligación de integrar al menos a una mujer en la comisión negociadora sindical, en aquellos casos en que no se cumpla con la cuota reglamentada.

Así, a modo de ejemplo, la precitada Ley 20940 modifica el artículo 231 del Código del Trabajo estableciendo que el estatuto de un sindicato deberá incorporar un mecanismo que resguarde que al menos una tercera parte de los directores con derecho a fuero del directorio del sindicato corresponda a mujeres, o por la proporción de directoras que corresponda al porcentaje de afiliación de trabajadoras en el total de afiliados si en dicho sindicato la presencia de mujeres fuere inferior al 30%. Bajo esa misma premisa se modificaron los artículos 272 y 278, ambos del Código del Trabajo, referidos a la participación de la mujer en los directorios de federaciones y confederaciones y en las centrales sindicales respectivamente. (Sievers, 2017).

Adicionalmente, la nueva ley amplía los tópicos para negociar colectivamente, incorporando explícitamente “todas las materias de interés común de las partes, es decir, acuerdos para la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares; el ejercicio de la corresponsabilidad parental; planes de igualdad de oportunidades y equidad de género en la empresa; acuerdos para capacitación y reconversión productiva de los trabajadores; mecanismos

de solución de controversias; mantenimiento de servicios de bienestar; entre otros" (EMOL, 2016b).

En los hechos, esta modificación normativa formaliza para las mujeres la "oportunidad" —trasladándoles con eso la responsabilidad— para que ocupen espacios tradicionalmente colonizados por los hombres, asumiendo mayor protagonismo en la acción sindical. Las limitaciones para materializar avances sustantivos y transversales en igualdad de género en el mundo del trabajo por esta vía son evidentes. Aun cuando podría implicar un mayor incentivo a la participación femenina en el quehacer sindical, este avance está lejos del compromiso levantado en el programa de gobierno, donde se señalaba que "fortaleceremos la fiscalización de las normas existentes contra la discriminación de género en materia laboral, modificaremos la ley de igualdad de remuneraciones para hacerla efectiva, suprimiremos las normas que impidan autonomía real de las mujeres en relación a sus derechos patrimoniales" (p. 169).

Entre los temas pendientes comprometidos y que presumiblemente se identificaron como de "rápido despacho" estaba la modificación a la ley de igualdad de remuneraciones. Esta fue ingresada en marzo de 2016 a la Cámara Baja sin urgencia y aún descansa sin movimientos en el Congreso.

Tampoco hubo cambios al régimen de salas cuna contenido en el Código del Trabajo. Esto aunque su transformación ha sido largamente discutida y evaluada desde la primera administración Bachelet (Le Monde Diplomatique, 2013) y fue uno de los principales compromisos en materia laboral del actual gobierno ("En nuestro país el peso del cuidado de los hijos cuyos padres trabajan recae sólo en las mujeres. Para evitar esta discriminación negativa eliminaremos el artículo 203 del Código del Trabajo que impone tener una sala cuna en las empresas con 20 o más mujeres. Para cubrir los costos de las salas cunas, crearemos un fondo solidario (...) que financiará un sistema universal de cuidado infantil y estimulación temprana para todos los hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras". Bachelet, 2013, p. 95).

A pesar del consenso transversal sobre la necesidad de revisar esta norma, las fórmulas para resolver la discriminación que produce no lograron ser consensuadas y no se alcanzaron los acuerdos necesarios para agilizar la tramitación, particularmente porque se involucran recursos públicos. Ya en 2015 la cartera de Trabajo había retomado estudios para diseñar un mecanismo de financiamiento que permitiera establecer el derecho universal de acceso a sala cuna y nivel medio menor para "todas las trabajadoras del país con contrato y de casa particular, sin restricciones" (Pulso, 2017a). Para materializarlo, se planteó la creación de un fondo tripartito, donde participaría el Estado, empleadores y trabajadores. A inicios de 2016, la entonces ministra Ximena Rincón, durante la presentación de los desafíos legislativos de la Cartera, aseguró que

el nuevo sistema de sala cuna universal iba a ser una de las prioridades del Ministerio, junto al despacho de la Reforma Laboral. Sin embargo, en diciembre del mismo año, la actual ministra del Trabajo, Alejandra Krauss, al abordar la priorización de la agenda laboral y previsional en el marco de la sesión especial de la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados, comunicó que este proyecto finalmente “no fue priorizado por el costo que significaba en relación a esta materia” (Comunidad Mujer, 2016).

Algo similar sucede con la modificación al Código Civil y leyes complementarias en materia de sociedad conyugal o comunidad de gananciales, que data de 1857, donde existe amplio consenso en la importancia de adecuar el régimen vigente de administración de los bienes en el matrimonio y luego de la disolución de este, otorgando a la mujer y al marido iguales derechos y obligaciones para terminar con la discriminación de la cónyuge (Inter Press Service, 2007). El proyecto, cuyo primer ingreso al Congreso data de 1998, fue seguido de cinco iniciativas posteriores con el mismo objetivo (2008, 2012 (2), 2014 y 2015), sin que ninguna de ellas lograra hasta ahora completar su tramitación. Los alcances de las modificaciones, con implicancias patrimoniales para quienes hoy concentran los privilegios, parecen ser una piedra de tope implícita a la hora de concretar los acuerdos.

Tampoco es explícita la presencia del enfoque de género en el diseño de la reforma educacional. A pesar de la abundante evidencia que sustenta las desigualdades en las trayectorias educativas de hombres y mujeres y en sus resultados, la equidad alcanzada en materia de acceso parece haber dificultado un avance más específico en materia de concepciones y prácticas acríicas respecto de roles y estereotipos de género, que terminan reproduciendo la desigualdad. Esto a pesar de la institucionalización a fines de 2014 de la Unidad de Equidad de Género (UEG) “como una estructura permanente y transversal encargada de impulsar la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, planes y programas ministeriales, con el fin de avanzar en una educación pública de calidad e inclusiva, que permita el desarrollo integral y equitativo de niños, niñas y jóvenes del país” (Ministerio de Educación, 2017, p. 17).

La Unidad apoyó el desarrollo de campañas de sensibilización y contribuyó a que se concretara la incorporación del enfoque de género en las bases curriculares de la educación parvularia. Esto se suma a lo ya realizado en los marcos curriculares de educación básica y media en administraciones anteriores, así como al desarrollo de materiales didácticos y guías pedagógicas. Generó además un Plan 2015-2018 de Educación para la Igualdad de Género, en un esfuerzo por incidir con pertinencia técnica en las distintas unidades y divisiones en las que se elaboran las políticas educativas, avanzando principalmente en la visibilidad y sensibilización respecto del sesgo implicado por la presunción

de neutralidad en materia de género con que se diseñan políticas y programas.

Distinto es el caso de la reforma al sistema electoral. En mayo de 2016 entraron en vigencia dos modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos (N° 18603), que promueven el aumento de la participación de las mujeres en los partidos políticos. La primera, a través de la Ley 20900 (del Ministerio Secretaría General de la Presidencia [MSGP], 2016), para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, estableció un aporte del Estado hacia los partidos políticos, un 10% del cual debe utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres. La segunda, mediante la dictación de la Ley 20915 (2016), “fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, estableciendo que “en todos los órganos colegiados de los partidos políticos ninguno de los sexos puede superar el 60% de sus integrantes. Esta misma ley creó un deber de información para los partidos políticos, que ahora deben proveer de información estadística sobre participación política desagregada, entre otros factores, por sexo” (Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género [MinMujeryEG], s/f).

En ese mismo marco, el 5 de mayo de 2015 se publicó la Ley 20840 (del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2015), que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo que “fortalece la representatividad del Congreso Nacional”. La nueva ley mostrará sus primeros resultados en noviembre de 2017 y, con ella, además de ampliarse el número de diputados y senadores a 155 y 50, respectivamente, se establece que en los estatutos de los partidos ninguno de los sexos de sus integrantes podrá superar el 60%, por lo que se garantiza la presencia de al menos un 40% de mujeres (lo que se conoce como Ley de Cuotas). Actualmente las mujeres están representadas con un 17,1% en la composición del Congreso, por debajo del promedio de América Latina, que alcanza al 25,2%.

Este importante avance legislativo tiene, por cierto dificultades en la aplicación. Parlamentarias y analistas han planteado dudas sobre la real internalización del nuevo reglamento al interior de las colectividades políticas, dado el pobre trabajo que, a su juicio, han llevado a cabo con el objetivo de reclutar y dar más espacio a sus militante mujeres para proyectar carreras políticas (*Diario Uchile*, 2016).

Marcela Ríos, coordinadora del Programa de Gobernabilidad Democrática del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, plantea que la ausencia de cuotas en el resto de los procesos electorarios (municipales, regionales) ha dificultado que la lógica de las cuotas permee de forma más sistemática el funcionamiento de los partidos, que no han requerido institucionalizar nuevas fórmulas de reclutamiento y nominación que promuevan la participación de mujeres. “Si bien existen algunos partidos que sí han estado trabajando con la

debida antelación en el desafío de preparar candidatas competitivas, hay otros que buscan subterfugios para cumplir con los requisitos mínimos". "No necesariamente todos los partidos han tomado el mecanismo desde su espíritu, en el sentido que lo que se trata es mejorar la representación femenina en el Congreso, que está por debajo de los niveles de América Latina y el mundo, y muchos simplemente van a cumplir porque están obligados, pero en realidad no tienen ningún interés en contribuir a ese objetivo" (*Diario Uchile*, 2016).

Algunos partidos —como el Socialista— tienen desde hace algunos años cuotas para la asignación de cargos en sus estructuras políticas internas (en este caso, el Comité Central), lo que en principio podría haberles facilitado la identificación de candidatas competitivas de cara a las elecciones parlamentarias de 2017. Pero en general comparten el análisis de las dificultades que podrían enfrentar no en llenar los cupos, sino en la "electividad" efectiva de las candidatas seleccionadas (*Pulso*, 2017b).

A mí me llama profundamente la atención porque todos estábamos conscientes cuando tramitamos esta legislación, nosotros dimos una gran lucha todas las mujeres, y quiero ser muy enfática, de manera transversal, acá no sólo estuvimos algunas pocas sino que todas las mujeres, porque creo que esto tiene un objetivo común: nosotros podamos tener más representación en el Parlamento, porque al momento de legislar, obviamente que si es materia que beneficia o mejora la calidad de las mujeres, o nos da la posibilidad de hacer legislaciones a favor de la lucha contra la violencia de género, el tener más parlamentarias nos va a ayudar mucho más en el debate. (Daniella Cicardini, diputada socialista, en *diario Uchile*, 2016)

Ampliar las cuotas al conjunto de los procesos electorarios parecería ser una medida que sería necesario revisar a la luz de los resultados del próximo noviembre. Preliminarmente, todos los partidos declararon haber cumplido con la cuota del 40% al momento de inscribir las candidaturas en el Servicio Electoral (Servel), el que deberá depurar las listas y confirmar esta información. Nominalmente, el salto es importante: de las 100 candidatas al Congreso en 2013, en 2017 se inscribieron 412; de ellas, 360 candidatas a diputadas y 52 a senadoras. Si bien la "electividad" de las postulantes será tema de análisis con posterioridad a las elecciones, su presencia en las listas marca un cambio que debería implicar un aumento gradual del número de parlamentarias en los próximos años (*La Tercera*, 2017b). En cualquier caso, los resultados de las próximas elecciones parlamentarias serán determinantes para evaluar la efectividad de la nueva ley, aunque analistas electorales anticipan que el porcentaje se elevaría —en el mejor escenario— al 20% (*EMOL*, 2017b), marcando un avance menor respecto del actual 17%, pero con posibilidades de instalar el debate y marcar una tendencia.

2 Institucionalidad y avances legislativos complementarios a las reformas

Relevado como uno de los hitos más importantes en materia de género de la actual administración, en junio de 2015 la Presidenta firmó el proyecto de ley que creó el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Este da continuidad a las líneas de trabajo ya desarrolladas por el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (Sernameg) (MinMujeryEG, s/f).

En su fase de instalación, el nuevo Ministerio priorizó en su agenda pública el combate contra la violencia de género, ampliado el número de Casas de Acogida y Centros de la Mujer que se encargan de ofrecer “protección temporal a mujeres que se encuentran en situación de riesgo grave y/o vital por Violencia Intrafamiliar de parte de su pareja”, abriendo a la fecha 20 de las 24 casas comprometidas en el Programa de Gobierno.

Durante 2016, casos emblemáticos coparon la agenda de medios —como el de Nabila Rifo (*BBC Mundo*, 2016)—, generando una significativa movilización ciudadana. Diversas organizaciones de mujeres, coordinadas por la Red Chilena Contra la Violencia Hacia las Mujeres, con presencia de otras organizaciones de alta visibilidad —como “Miles. Por los Derechos Sexuales y Reproductivos” (<http://mileschile.cl/>) (muy presente en los últimos años por su trabajo de apoyo al proyecto de aborto en tres causales)—, protagonizaron vigili­as frente al centro de salud al que fue trasladada la víctima, con amplia repercusión pública y generando un correlato en redes sociales. Bajo el *hashtag* #NiUnaMenos, originado en Argentina, se produjo un amplio intercambio de experiencias y estrategias que amplificaron la visibilidad del problema más allá del grupo militante tradicionalmente activo en estos temas, resultando en convocatorias ciudadanas masivas y transversales bajo esta consigna (*El Mostrador*, 2016b), en que se pedía el endurecimiento de las penas a los agresores.

Consistentemente, en noviembre de 2016, la presidenta Bachelet firmó un proyecto de ley para modificar la Ley de Violencia Intrafamiliar. Este proyecto ingresó al Congreso Nacional el 5 de enero de 2017 (Boletín N° 11.077–07), radicándose en su Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. En él se modifica la Ley 20066 de violencia intrafamiliar, la Ley 19968 que crea los tribunales de familia y también el Código Penal, ampliando el concepto de femicidio para sancionar este delito y el abuso entre convivientes y parejas que no convivan. Las organizaciones de mujeres que trabajan en este tema sostienen que, a pesar de que el proyecto mejora las condiciones en las que se tipifica la violencia de género, no es suficiente, ya que no incorpora los crímenes de género que son cometidos por hombres que no están vinculados sentimentalmente con su víctima, los que seguirían siendo tratados como agresiones y asesinatos comunes, sin considerar la violencia machista implicada. En cualquier caso, la iniciativa descansa sin movimientos en el Congreso.

Distinta suerte tuvo la Ley 21013 (del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2017), que “tipifica un nuevo delito de maltrato y aumenta la protección de personas en situación especial”. Promulgada en mayo de 2017, la actualización normativa tiene por objetivo “dar respuesta a situaciones de maltrato que no estaban contempladas”, estableciendo “castigo penal a quienes maltraten corporalmente sin resultado de lesiones”, “crea un agravante si quien agrede tiene un deber de cuidado o protección especial hacia la persona” y “crea un Registro de Inhabilidades por el delito de maltrato”.

En palabras de la Presidenta: “Esto es muy relevante, porque hasta hoy las sanciones penales solo se aplicaban en los casos en que el maltrato generaba lesiones. Lo que se busca entonces con esta ley es que, en esas fases más silenciosas y menos evidentes de la violencia, se actúe a tiempo, se detenga al agresor y no tengamos que lamentar el agravamiento del daño” (*biobiochile.cl*, 2017). Si bien en el caso de esta modificación normativa el foco del debate no estuvo en la violencia de género, sino en la protección de menores y adultos mayores (*La Tercera*, 2017c), la eliminación de la precalificación que hacían los Tribunales de Familia sobre este delito permite que el Ministerio Público pueda investigarlo con la sola denuncia de la víctima. Con esto se elimina la obligación que hasta junio 2017 recaía en esta, según la cual debía demostrar que la agresión era maltrato habitual para evitar que el Tribunal de Familia la derivara a mediación (MinMujeryEG, 2017a). Ello sin duda constituye un avance para limitar la victimización secundaria a la que se exponía a las mujeres forzadas a una salida mediada con su agresor y, en teoría, debería mejorar la oportunidad de la respuesta en materia de violencia de género que puedan entregar los tribunales.

2.1 Aborto

Al abordar la autonomía de las mujeres, el programa de Gobierno se comprometía a la “despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en caso de peligro de la vida de la madre, violación o inviabilidad del feto”. Este es, sin duda, uno de los proyectos más significativos para el restablecimiento en Chile de derechos básicos de las mujeres conculcados por la dictadura. Presente en la agenda del movimiento feminista desde el retorno de la democracia, tuvo desde el año 1990 una oposición férrea y transversal de los grupos conservadores ligados a la Iglesia.

Distintos intentos por avanzar en esta materia en el Congreso habían sido bloqueados antes de discutir la sola idea de legislar. Desde las primeras propuestas aisladas a inicios de la década de los noventa, las iniciativas se multiplicaron a partir de 2007, siempre con restricciones respecto de las causales y sin

contar con el respaldo del Ejecutivo, limitando así su avance. El estancamiento del debate parlamentario contrastaba con el clima ciudadano progresivamente más favorable, y con la creciente presión internacional para la protección de la salud sexual y los derechos reproductivos de las mujeres, activa a partir de las conferencias de El Cairo y Beijing en las que Chile participó, y en las que estos derechos fueron reconocidos como parte integrante de los derechos humanos (Díaz-Romero, 2012).

Finalmente, y retomando una agenda que no se concretó en su primer mandato, el 31 de enero de 2015, la presidenta Michelle Bachelet envió al Congreso Nacional el proyecto de ley que despenaliza la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales (Boletín N° 9895-11). Al materializar la iniciativa, el Ejecutivo abrió un frente de conflicto con la oposición política y dentro de su propia coalición, enfrentando —entre otros grupos—, a los sectores más conservadores de la Democracia Cristiana (Díaz-Romero, 2016). En septiembre de 2016, cuando el proyecto llevaba más de un año en discusión, la Comisión de Salud del Senado se transformó en una instancia crítica para la continuidad de la tramitación. La iniciativa se salvó por tres votos contra dos, incluyendo la decisión a favor de la demócrata cristiana Carolina Goic, hoy candidata presidencial (*cooperativa.cl*, 2017).

Además de la senadora Goic, hubo otras mujeres emblemáticas que se distanciaron de sus respectivos sectores políticos para apoyar la iniciativa. Este es el caso de la diputada por Ñuñoa Marcela Sabat (RN), quien actuó contraria a la decisión del resto de sus compañeros de partido y dio su voto a favor a la idea de legislar, argumentando para ello una perspectiva de género. “El tiempo me ha llevado a decidir que más allá de mis convicciones, en mi calidad de diputada de todos y todas las chilenas, independiente de sus posiciones religiosas y políticas, me asiste la obligación de cooperar con una solución que dé respuestas a miles de mujeres” (*EMOL*, 2017a).

“No soy dueña de la verdad, no puedo decidir por otros”, comenzó diciendo la doctora y diputada Karla Rubilar en el Congreso en marzo del 2016. “En un encendido discurso, la parlamentaria de centro derecha citó a Valerie Giscard, el presidente francés que despenalizó el aborto en 1975: ‘Como católico, estoy contra el aborto, como presidente de los franceses, considero necesaria su despenalización.’ Como diputada de todos los chilenos, yo voto a favor de las tres causales”, concluyó. Una ovación de los partidarios del proyecto se escuchó en la sala” (*BBC Mundo*, 2017).

Según consigna *La Tercera* (2017a),

En julio del 2017, la senadora Lily Pérez debía manifestar su voto. Mientras hablaba, escuchó que un manifestante antiaborto le pedía que se callara. La

parlamentaria miró hacia las tribunas y respondió: “¡Y no me callo! No me voy a callar porque soy mujer y quiero defender lo que las mujeres sentimos”. En una álgida sesión parlamentaria, la senadora fue el voto que permitió aprobar todas las causales, incluyendo la de violación. “Muchas mujeres violadas van a seguir adelante con su embarazo, y las admiro. Pero no tengo por qué exigirle lo mismo a todas las mujeres si algunas no quieren hacerlo y han sido violadas, y por eso razón voy a aprobar también esta causal. He dicho”.

En la otra vereda, llamativa fue la aparición de Soledad Alvear liderando el rechazo a la iniciativa en la DC, asistiendo en distintas oportunidades a la comisión de senadores del partido para discutir los alcances de la ley, llegando incluso a advertir “a modo de amenaza, de ‘eventuales renunciadas’ a la DC en caso de que la iniciativa se apruebe” (*elDesconcierto.cl*, 2016). En este escenario, clave fue el rol de la exministra y destacada militante del partido Laura Albornoz para contrarrestar la fuerte arremetida. Ella, junto a figuras como la actual vicepresidenta del partido, Soledad Lucero, y las consejeras nacionales Isabel Aylwin (hija del ex Presidente y esposa del senador de la misma tienda, Manuel Antonio Matta), Myriam Verdugo y Pilar Gutiérrez, hicieron llamados públicos a sus parlamentarios para respaldar la iniciativa del Gobierno (*TKM*, 2016).

Finalmente, el Senado, tras un debate en particular del proyecto que se extendió dos días (partiendo el lunes 17 de julio y reanudándose al día siguiente), y después de rechazar por 18 votos en contra y 17 a favor una indicación propuesta por el senador Andrés Zaldívar (DC) —interpretada como maniobra de último minuto para “descarrilar el debate” y que apuntaba a suprimir la primera causal referida al riesgo de vida de la madre (*El Mostrador*, 2017)—, se aprobaron las tres causales. Dadas las discrepancias con el proyecto previamente aprobado en la Cámara baja, debió pasar a Comisión Mixta. El informe de dicha comisión debió volver al Senado, donde se ratificó por 22 votos a favor, 13 en contra y una abstención, aprobándose la reposición de las normas referidas a la interrupción del embarazo de menores de 14 años y las opciones para la autorización, siendo despachado el miércoles 2 de agosto.

Tal como se anticipó desde la primera votación en el Senado, la alianza de derecha llevó el proyecto ante el Tribunal Constitucional (TC) (*El Mostrador*, 2017), interponiendo dos requerimientos sobre los cuales este debió pronunciarse. Preocupaba la reserva de constitucionalidad, prevista por el Ejecutivo y las fuerzas políticas y sociales que respaldaron el proyecto, dado el equilibrio de fuerzas al interior del TC, donde se suponía un empate que tendría que ser dirimido por el presidente de la instancia. Sin embargo, después de escuchar en audiencias públicas a 135 organizaciones ciudadanas, a los abogados del Gobierno y a los de los parlamentarios recurrentes, el 21 de agosto seis de los diez jueces del TC votaron a favor del proyecto, quedando listo para con-

vertirse en ley (*Sputnik – América Latina* (2017) y manteniendo intacta las tres causales promovidas por el Gobierno y aprobadas por el Congreso, aunque aceptando la impugnación ante la objeción de conciencia.

“El segundo punto del comunicado que entregó el organismo señala que impugnaron por ocho votos contra dos el estatuto de la objeción de conciencia, que en el proyecto aprobado en el Congreso la autorizaba ‘a los médicos cirujanos y a todo el personal profesional al que corresponda desarrollar funciones al interior del pabellón quirúrgico’, pero que no podía invocarla una institución” (T13, 2017). Fuentes periodísticas apuntan a que la objeción se ampliaría al equipo médico en general, incluyendo a los técnicos y no solo a los profesionales; incluso podría extenderse a las instituciones (posición defendida por la Universidad Católica respecto de su hospital), situación que se despejará en los detalles del fallo. Cabe precisar que la objeción de conciencia para el médico tratante está presente en otras legislaciones a nivel internacional; sin embargo, su extensión a la institución representaría una “originalidad” de nuestro sistema.

Más allá de las interpretaciones que puedan derivarse de la sentencia definitiva del Tribunal Constitucional, no caben dudas sobre la relevancia de la nueva ley para el restablecimiento de derechos básicos de las mujeres y de autonomía sobre el propio cuerpo. A pesar de sus limitaciones, la discusión pública asociada a su tramitación permitió instalar un debate largamente postergado sobre estas materias, generar alianzas transversales de género y concretar una promesa pendiente desde el restablecimiento democrático.

2.2 *La agenda de género en el legado de Bachelet*

Hacia finales del primer mandato de Bachelet (que se extendió entre marzo 2006 y marzo 2010), en su informe sobre el cumplimiento de Chile a la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA (2009) señalaba:

Sobre la respuesta estatal a estos desafíos, Amnistía Internacional ha señalado que la inclusión de la equidad de género en la institucionalidad estatal es todavía muy débil, ya que los principales logros se evidencian en la esfera legislativa y en la validación de ciertos programas; sin embargo, dicha organización sostiene que “existen enormes dificultades para legislar en determinadas materias, llevar a la práctica disposiciones legales, ampliar o profundizar programas sociales, incorporar la dimensión de género en políticas sectoriales y en la gestión de las diversas entidades estatales”. (párr. 58)²

2 En nota al pie, la Comisión indica como fuente: “Amnistía Internacional, Sobre el Cumplimiento de Chile a la CEDAW, pág. 4. Entregado a la delegación durante su visita de trabajo a Chile”.

El seguimiento a las reformas da cuenta de la subsistencia de dificultades, pero son innegables los avances tanto en la institucionalidad como sectoriales. Retomando el discurso progresista en torno al rol y los derechos de las mujeres que marcó sus primeros cuatro años como Jefa de Estado, Bachelet dio continuidad a su agenda de género concretando importantes cambios legislativos y de la diversidad de programas transversales implementados desde 1990. Profundizó en esta gestión la reorientación en el tratamiento de la violencia contra la mujer como un acto de discriminación de género, formulando un proyecto de ley integral “para una vida libre de violencia hacia la mujer”. Si bien la iniciativa no ha logrado avanzar en el Congreso, instala un enfoque que sube la línea base desde la cual se discuten las iniciativas en esta materia. Así lo planteaba a propósito de este proyecto la ministra de la Mujer y la Equidad de Género, Claudia Pascual: “Esperamos poder avanzar dentro de los cánones de legislaciones de segunda generación, para poder hablar de la violencia física, sexual, económica y simbólica, en lo extra familiar y en el espacio público, pudiendo hablar por ejemplo del acoso sexual callejero, reforzar lo que existe en acoso sexual laboral, que encuentra un espacio legal más integral” (MinMujeryEG, 2016).

Del mismo modo, se apoyó la institucionalización al interior del Estado de la perspectiva de género y de mecanismos de transversalidad para la igualdad de oportunidades y el ejercicio de los derechos, fortaleciendo y/o creando las Unidades/Oficinas de Género en cada repartición, como contrapartes técnicas institucionales para el nuevo Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Por cierto, el impacto efectivo de estas instancias a nivel de cada ministerio ha sido variable y puede ser materia de una evaluación más específica,³ pero su existencia dio una señal política que ha sido recogida por otros poderes del Estado. Esta mayor visibilidad se fortalece con la creación de un Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género, establecido en el marco de la ley que creó el nuevo Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Este sesionó por primera vez en marzo de 2017 y tendría por objetivo “colaborar en la implementación de políticas, planes y programas orientados a la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, incorporando la perspectiva de género en la actuación del Estado. Es una instancia de coordinación, información, orientación y acuerdo para las políticas públicas en esta materia” (MinMujeryEG, 2017), contando como mesa técnica con el conjunto de las encargadas de género de sus respectivas reparticiones.

Este modelo ha sido incorporado por el Poder Judicial: en agosto de 2016, el Pleno de la Corte Suprema aprobó la creación de la “Secretaría Técnica de Igual-

3 Para detalles, véase Díaz-Romero (2015).

dad de Género y No Discriminación, unidad que promoverá las políticas y acciones para que los integrantes del Poder Judicial trabajen en espacios de trabajo igualitario y libres de violencia y discriminación. Además, la iniciativa pretende impulsar el desarrollo de políticas y acciones dirigidas a garantizar la igualdad y la no discriminación de todas las personas en el acceso a la justicia” (*El Mostrador*, 2016a). La entidad es liderada por la ministra del máximo tribunal y encargada de temas de género, Andrea Muñoz. En sus palabras, “dicha Secretaría viene a consolidar el trabajo que ha venido desarrollando el Poder Judicial hace ya varios años y, particularmente, de aquel realizado a partir del Plan de Trabajo aprobado por el Pleno de la Corte en febrero de 2015”. La unidad “está concebida con un carácter estratégico y como una estructura permanente que dependerá del Presidente de la Corte Suprema y estará a cargo de una ministra o ministro del máximo tribunal designada para ese efecto” (*EMOL*, 2016).

Destacable es también el avance de la presencia de las mujeres en los directorios del Sistema de Empresas Públicas (SEP). En el programa de gobierno se señala que “desde el primer semestre de Gobierno se integrará al menos una mujer, a cada uno los directorios de las empresas públicas (...) poniéndonos como meta alcanzar un 40% en el periodo de Gobierno” (Bachelet, 2013, p. 57). Al cierre de ese año, todos los altos estamentos del SEP contaban con una mujer. La meta respondía al diagnóstico de que hay una subrepresentación de las mujeres en los altos cargos de las empresas, tanto públicas como privadas, lo que se revela al comparar la realidad del país con otros de la OCDE. “Asociadas a la meta del 40% se han establecido directrices que las autoridades siguen en las distintas instancias cuando se van renovando esos directorios. El 40% responde a un criterio de paridad de género comúnmente aceptado. Se espera que la presencia de mujeres no caiga debajo de ese porcentaje”, indica la coordinadora de género del Ministerio de Hacienda, Andrea Bentancor (SEP, 2017).

Con el mismo objetivo se realizaron cambios a las Normas de Carácter General (NCG) que regulan los antecedentes que las sociedades anónimas deben proveer al mercado en cuanto a sus prácticas en gobiernos corporativos. En 2015 se introdujo la nueva Norma N° 386, que contempla la incorporación de datos relativos a la responsabilidad social y desarrollo sostenible, y requiere adicionar información sobre diversidad en el directorio (género, nacionalidad, edad y antigüedad); diversidad en la gerencia general y demás gerencias que reportan a esta gerencia o al directorio; diversidad en la organización (género, nacionalidad, edad, antigüedad); y brecha salarial por género.

“Transparentar la realidad de subrepresentación de las mujeres y promover la generación de estadísticas y estudios que posibiliten situar a Chile en el contexto internacional, es un primer paso para revertir esa baja presencia”,

indica Bentancor. También se cambió la norma 341 por la 385, a través de la cual se informará sobre la adopción de políticas de responsabilidad social y desarrollo sostenible, referidas en particular a la diversidad en la composición del directorio y en la designación de ejecutivos principales de la sociedad (SEP, 2016).

Gracias a estas medidas, si al término de la administración de Sebastián Piñera la presencia femenina en los directorios SEP era de 5,5% —cinco mujeres entre 91 cargos—, en agosto 2017, de los 90 puestos en las mesas directivas de las empresas públicas de la SEP, 38 son ocupados por mujeres (42%).

Asegurar la sostenibilidad de este avance, que ha descansado en gran medida en la voluntad política de la Presidenta a través de sus directrices generales, y apostar al rol modelador que tendría el Estado para el sector privado a través de las nuevas normas son desafíos pendientes. Las dificultades de consolidar lo avanzado quedan en evidencia si se observa lo que sucede en las cuatro empresas estatales que no pertenecen al SEP (Enap, Codelco, TVN y BancoEstado), donde de los 32 directores que suman esas compañías, apenas ocho son mujeres, es decir, un 25% del total. De ellas, solo una ejerce como vicepresidente. A pesar de esta menor participación, la cifra supera largamente el porcentaje de mujeres en las mesas directivas de las empresas IPSA, que es del 6%.

3 Sostenibilidad de los avances

Los avances del actual Gobierno en materias en las cuales históricamente han existido importantes grupos de veto —grupos religiosos, derecha partidaria y fáctica—, como es el caso de los derechos sexuales y reproductivos y la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión,⁴ sumados a la reincorporación al discurso público de las dimensiones estructurales de la discriminación de género —las que habían sido suprimidas por la administración Piñera— y la explicitación de la voluntad del Ejecutivo para superarla y potenciar el empoderamiento de las mujeres, permiten un positivo balance de la segunda gestión de Bachelet.

La recuperación por parte del Ejecutivo de conceptualizaciones y propuestas feministas transversalmente resistidas y largamente postergadas por los anteriores gobiernos progresistas, como la ley de cuotas y la despenalización del aborto en tres causales, trasladó al Congreso la obligación de resolver en el trámite legislativo las discrepancias transversales; y a los legisladores y legisladoras, la responsabilidad de justificar sus convicciones sobre estos temas por la vía del debate parlamentario y de frente a la opinión pública.

4 Para una descripción más detallada, véase Fernández-Ramil (2010).

Esto propició un mayor involucramiento y visibilidad de las organizaciones de mujeres, cuya participación en la discusión parlamentaria, en los medios de comunicación y a través de movilizaciones sociales dio un nuevo impulso a la agenda y facilitó la articulación de una base social dispuesta a movilizarse en apoyo a temas como la violencia de género (*El Mostrador*, 2017). Se incorporaron nuevas vocerías y generaciones más jóvenes en el debate, además de producirse una generalizada valorización del feminismo y de su importancia para superar la discriminación y alcanzar mayor igualdad para las mujeres (*elDesconcierto*, 2016). El liderazgo de dirigentas estudiantiles identificadas con el feminismo (*La Tercera*, 2014), la emergencia de nuevas fuerzas políticas con un discurso abierto a las reivindicaciones históricas del movimiento (*elDesconcierto*, 2017) y una explícita identificación con ciertos temas de la agenda de género entre parlamentarias de distintos partidos, contribuyeron a generar un clima favorable para la materialización de proyectos largamente dilatados.

La sensibilización de la opinión pública permitió también establecer nuevos límites a conductas abiertamente sexistas (*El Mostrador*, 2017) o tácitamente discriminadoras (Observatorio Contra el Acoso Callejero [OCAC], 2016), y ello en círculos de poder donde pocos años atrás habrían pasado desapercibidas. Con ello se amplió el cuestionamiento a la forma en que la prensa tradicional trata temas como la violencia machista o la participación de las mujeres en la política.

Sin duda, el alineamiento entre la agenda gubernamental y las expectativas de la ciudadanía favorable a una mayor equidad han sido clave para los avances alcanzados. Está por verse cómo se proyecta esta sintonía en los discursos de campaña ya adentrados en la carrera electoral. Genera expectativas la capacidad del movimiento social de mantenerse activo en el acompañamiento de los proyectos emblemáticos: avanzar en la ley que asegura un tratamiento integral de la violencia de género, asegurar la efectividad y eventuales ajustes en esa dirección para las cuotas políticas y una adecuada reglamentación en el caso de la ley de despenalización de aborto en tres causales, son tareas críticas para la sostenibilidad de lo logrado.

Ad portas del cambio de gobierno, es altamente probable que el seguimiento recaiga principalmente en la sociedad civil y no cuente con el respaldo activo que hoy mantiene el Ejecutivo, por lo que se pondrá a prueba la renovada vitalidad que se observó en las organizaciones de mujeres.

La presencia de un mayor número de parlamentarias sensibles a esta agenda sería indudablemente un pilar importante para sustentar y proyectar los logros alcanzados, evitando retrocesos que han tensionado el avance de las mujeres en periodos recientes. La efectividad de las cuotas podría ser en esto un aporte significativo, aun cuando los análisis no permiten ser optimistas

respecto a la electividad de muchas de las candidatas al Congreso, proyectándose un avance acotado en la representación femenina.

Los desafíos están a la vista, pero, aun con sus limitaciones, la materialización de proyectos sustantivos para la autonomía de las mujeres —como las normas sobre cuotas y la despenalización del aborto en tres causales— son hitos que avanzan en saldar la deuda que la democracia mantiene con ellas, lo que será sin duda reconocido cuando se escriba la historia de esta administración.

Referencias bibliográficas

- Abarca, V. (2017). Agenda feminista: ¿Cumplió la primera presidenta de Chile con las demandas de género? *El Ciudadano*, 18 de junio. <http://bit.ly/2sKb817>
- Bachelet, M. (2013). Equidad de género. *Chile de todos. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018* (pp. 166-169). <http://michellebachelet.cl/programa>
- BBC Mundo* (2016). Brutal agresión en el sur de Chile: Nabila Rifo fue golpeada hasta quedar en shock y después le sacaron los ojos. Por P. Molina, 19 de mayo. <http://bbc.in/1U0hS6m>
- BBC Mundo* (2017). Las mujeres clave en la despenalización del aborto en tres causales en Chile. Por P. Molina, 22 de agosto. <http://bbc.in/2v9m7sl>
- biobiochile.cl* (2017). Presidenta Bachelet promulga Ley que tipifica nuevo delito de maltrato y aumenta las penas. Publicado por V. Reyes, 29 de mayo. <http://bit.ly/2s6B6C2>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos (OEA). (2009). *Informe sobre los derechos de las mujeres en Chile: la igualdad en la familia, el trabajo y la política* [OEA/Ser.L/V/II.134. Doc. 63]. <http://cidh.oas.org/pdf%20files/ChileMujeres2009.pdf>
- Comunidad Mujer (2016). Por alto costo Ejecutivo desecha proyecto de sala cuna con financiamiento tripartito. Noticias, 16 de diciembre. <http://bit.ly/2vIzioc>
- cooperativa.cl* (2017). Despenalización del aborto: Comisión de Salud del Senado aprobó las tres causales. 9 de mayo. <http://bit.ly/2qP3uej>
- Diario Uchile* (2016). Ley de Cuotas: La incertidumbre por su efectiva aplicación en Chile. Por G. Castillo, 29 de noviembre. <http://radio.uchile.cl/2016/11/29/ley-de-cuotas-la-incertidumbre-por-su-efectiva-aplicacion-en-chile/>
- Díaz-Romero, P. (2012). La mujer frente al poder. En A. Varas (ed.), *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010* (pp. 233-272). Santiago de Chile: Catalonia.
- Díaz-Romero, P. (2015). Avances de género: bajo el agua y contra la corriente. En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 10 (junio 2015): *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 122-137). Santiago de Chile: Fundación Equitas / Fundación Friedrich Ebert. <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>
- Díaz-Romero, P. (2016). Los derechos de las mujeres en democracia: la religión como frontera. En *Barómetro de Política y Equidad*, Vol. 11 (julio 2016): *Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp. 103-119). Santiago: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert. En <http://barometro.sitiosur.cl/temas/Genero>

- El Mostrador* (2016a). Corte Suprema crea oficina de "Igualdad de Género y No Discriminación". 8 de julio. <http://bit.ly/29GsFEi>
- El Mostrador* (2016b). #NiUnaMenos: Miles de personas marchan a lo largo de Chile en contra de la violencia hacia las mujeres. 19 de octubre. <http://bit.ly/2gDwDBM>
- El Mostrador* (2017a). 2016, el año en que Chile se volvió feminista. Por N. Mulsow García, 16 de enero. <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/01/16/2016-el-ano-en-que-chile-se-volvio-feminista/>
- El Mostrador* (2017b). Mujeres marchan en Chile para reivindicar sus derechos. 9 de marzo. <http://bit.ly/2eC1dey>
- El Mostrador* (2017c). Senado aprueba obra gruesa de "Ley de Aborto en Tres Causales" y la sombra del TC reaparece como amenaza. Por M. Segovia, 19 de julio. <http://bit.ly/2u9px09>
- El Mostrador* (2017d). Senado despacha a ley proyecto de aborto en tres causales y última palabra la tiene el TC. 2 de agosto. <http://bit.ly/2vmf56P>
- elDesconcierto.cl* (2017). Política y feminismo: ¿En qué consiste el proyecto feminista del Frente Amplio? Por M. Veloso y G. Boric, 30 de junio. <http://bit.ly/2eC2G4w>
- elDesconcierto.cl* (2016a). Crece el enfrentamiento dentro de la DC por aborto en tres causales. 2 de julio. <http://bit.ly/2x8tW5W>
- elDesconcierto.cl* (2016b). El 43% de las mujeres chilenas se considera feminista y crece la percepción de violencia de género. Por A. Orellana, 19 de octubre. <http://bit.ly/2xM7BbL>
- EMOL* (2016a). Corte Suprema crea oficina de Igualdad de Género y no Discriminación. 8 de julio. <http://bit.ly/29vcGMG>
- EMOL* (2016b). Promulgan la reforma laboral: ¿Cuáles fueron las principales modificaciones? Por P. Marchetti, 29 de agosto. <http://bit.ly/2x7QbsH>
- EMOL* (2017a). Igualdad de género: Presidentas de partidos desmenuzan la Ley de Cuotas que debuta en la próxima elección. Por V. Marín, 7 de marzo. <http://bit.ly/2mwqwUA>
- EMOL* (2017b). ¿Sirve la ley de cuotas exigida por el nuevo sistema electoral? Expertos opinan. Por C. Ferrer, 24 de agosto. <http://bit.ly/2eZjumy>
- Fernández-Ramil, M. de los Á. (2010). Análisis exploratorio de la Presidencia de Michelle Bachelet. En T. Valdés (ed.), *¿Género en el poder? El Chile de Michelle Bachelet*. Santiago: Centro de Estudios para el Desarrollo de la Mujer (Cedem).
- Inter Press Service [Agencia de Noticias]. (2007). Mujeres-Chile: Estado mantiene discriminación en el matrimonio. Por D. Estrada, 20 de julio. <http://bit.ly/2x80Jbn>
- La Tercera* (2014). El nuevo aire del feminismo. Tendencias, p. 8. Por C. Pérez y N. Zunino, 7 de marzo. <http://bit.ly/2gDrzP>
- La Tercera* (2017a). Las mujeres clave en la despenalización del aborto en tres causales en Chile. Por BBC Mundo, 22 de agosto. <http://bit.ly/2gJthBd>
- La Tercera* (2017b). Ley de cuotas: cantidad de mujeres postulantes al Congreso se cuadruplicó. Por Equipo Política, 23 de agosto. <http://bit.ly/2g6qAcJ>
- La Tercera* (2017c). Presidenta Bachelet promulga Ley que tipifica nuevo delito de maltrato y aumenta las penas. Publicado por V. Reyes, 29 de mayo. <http://bit.ly/2eZmtM7>
- Le Monde Diplomatique (2013). Las mujeres y el trabajo remunerado. En *Mujeres trabajando*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert / Editorial Aún Creemos en los Sueños.
- Ley Núm. 18603 (2016). (Ministerio del Interior), Ley orgánica constitucional de los partidos políticos, de 15 de abril de 2016. <http://bcn.cl/1uymq>

- Ley Núm. 19968 (2016). (Ministerio de Justicia). Crea los tribunales de familia, de 07 de noviembre de 2016. <http://bcn.cl/1uw0y>
- Ley Núm. 20066 (2017). (Ministerio de Justicia). Establece ley de violencia intrafamiliar, de 06 de junio de 2017. <http://bcn.cl/1ux4l>
- Ley Núm. 20840 (2015). (Ministerio del Interior y Seguridad Pública). Sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, de 05 de mayo de 2015. <http://bcn.cl/1uvy0>
- Ley Núm. 20900 (2016). (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, MSGP). Para el fortalecimiento y transparencia de la democracia, de 14 de abril de 2016. <http://bcn.cl/1v7pj>
- Ley Núm. 20915 (2016). (Ministerio Secretaría General de la Presidencia, MSGP). Fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, de 15 de abril de 2016. <http://bcn.cl/1v8m4>
- Ley Núm. 20940 (2016). (Ministerio del Trabajo y Previsión Social). Ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, de 08 de septiembre de 2016. <http://bcn.cl/1xfwb>
- Ley Núm. 21013 (2017). (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). Tipifica un nuevo delito de maltrato y aumenta la protección de personas en situación especial, de 06 de junio de 2017. <http://bcn.cl/20u4b>
- Miles. Por los Derechos Sexuales y Reproductivos.* <http://mileschile.cl/>
- Ministerio de Educación, Unidad de Equidad de Género. (2017). *Educación para la igualdad de género. Plan 2015-2018.* (Reforma Educacional]. <http://bit.ly/2j02sJx>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2016). Ministra Pascual presenta avances en agenda de género en VII diálogo sobre derechos humanos Chile-Unión Europea. 13 de diciembre. <http://bit.ly/2gD6of3>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2017a). Ministra de la Mujer y la Equidad de Género encabezó Gabinete Regional Ampliado en la Región de Los Ríos. 24 de julio. <http://bit.ly/2iYhZto>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (2017b). Se instala nuevo Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género que creó la ley del MinMujeryEG. 8 de marzo. <http://bit.ly/2w2LawS>
- Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género (s/f). *Avances Legislativos para las Mujeres 2014-2017.* <http://bit.ly/2wCFhK7>
- Observatorio Contra el Acoso Callejero (OCAC). (2016). Paneles de hombres: la exclusión de las mujeres en el mundo académico. 6 de octubre. <http://bit.ly/2eZY3Ca>
- Pulso* (2017a). Diputados activan ofensiva para descongelar debate de derecho a sala cuna universal. Por J. P. Palacios, 2 de febrero. <http://bit.ly/2k2v3N4>
- Pulso* (2017b). Cuotas de Género: el otro dolor de cabeza de los partidos políticos. Por F. Oyarzún, 20 de marzo. <http://bit.ly/2nVqP8X>
- SEP (Sistema de Empresas), Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2016). Presencia femenina en directorios de empresas públicas bordeó el 30% en 2015. 21 de febrero. <http://bit.ly/2eHs4cU>
- SEP (Sistema de Empresas), Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2017). Reportaje Revista YA: "Alza de Mujeres en las Directivas de las Empresas Publicas". 01 de agosto. <http://bit.ly/2w3TwUU>

- Sievers, K. (2017). Equidad de género y reforma laboral. *ACTON Chile*. <http://bit.ly/2wCtnzO>.
Reproducido en *elMuro* [Diario Electrónico], 2 de febrero de 2017. <http://bit.ly/2x80Wvk>
- Sputnik – América Latina* (2017). Cómo se gestó la aprobación del aborto en tres causales en Chile. 22 de agosto. <http://bit.ly/2vIEOre>
- T13* (2017). Aborto tres causales: ¿Qué significa la impugnación a la objeción de conciencia que hace el TC? Por F. Hurtado y Ú. Schüller, 21 de agosto. <http://www.t13.cl/noticia/nacional/aborto-tres-causales-que-significa-la-impugnacion-a-la-objecion-de-conciencia-que-hace-el-tc>
- TKM* (2016). Mujeres DC lanzan campaña en apoyo a proyecto de aborto. 1 de marzo. <http://bit.ly/2xMoyT4>

Medios de comunicación

Medios y comunicación: la omisión del progresismo

Elisabet Gerber¹

El territorio de las comunicaciones ha sido campo minado para el segundo gobierno de Michelle Bachelet. Nos referimos a la comunicación como componente esencial de la acción política de incidencia sobre lo público (Uranga, 2016), campo en el cual, sin duda, los medios de comunicación desempeñan un papel central, ya que la mayoría de nuestros estímulos simbólicos proceden de ellos (Castells, 2012). Sin embargo, una y otra vez advertimos sobre la necesidad de superar enfoques reducidos al papel de los medios y, sobre todo, a sus efectos. La relación entre los medios y nuestra cultura se explica, según el mismo Castells (2000), como un “sistema de retroalimentación entre espejos distorsionantes”. En este contexto, tomaremos aquí dos ejes de análisis estrechamente relacionados que permiten aproximarnos a este campo de batalla: la configuración de la agenda pública y las políticas públicas de comunicación.

Tal como señalamos en análisis realizados durante la actual administración gubernamental, este segundo gobierno de Michelle Bachelet fue perdiendo el manejo de la agenda pública prácticamente desde que asumió. En el primer año, la cobertura mediática referida al Gobierno estuvo copada por la

1 Elisabet Gerber es directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21.

crítica lapidaria a las reformas y al gabinete ministerial, apoyada en encuestas que recogían la supuesta evaluación ciudadana de la gestión de cada ministro o ministra. Desde el caso Caval, en el umbral del segundo año de la administración Bachelet, los titulares sobre la caída de los niveles de popularidad de la Presidenta, y del Gobierno en general, se convirtieron en rutina. Y aunque uno de los requisitos para que un hecho revista calidad de “noticioso” es su carácter novedoso y sorprendente, los supuestos récords en baja adhesión gubernamental lograron venderse como noticia durante el restante tiempo de gobierno, nada menos que tres cuartos del total de la administración Bachelet. Entre los factores que explican esta vertiginosa pérdida del manejo de la agenda público-política por parte del Gobierno, se cuentan tanto deficiencias en el ámbito de la comunicación política, como la particular configuración del escenario mediático chileno, de la mano de las casi inexistentes políticas públicas de comunicación. Las críticas desde la opinión pública, no obstante, no se limitan al Gobierno, sino que se expresan en una desconfianza creciente hacia las elites política y económica en general, asociada a la percepción de abuso ejercido por sectores poderosos.

Al mismo tiempo, diversos hechos dan cuenta de transformaciones significativas en la sociedad chilena con respecto a libertades individuales y derechos humanos. Tal como lo reflejan la última encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP, 2017, abril-mayo) y otros estudios, la agenda pública como espacio donde se dirimen prioridades políticas, económicas, sociales y culturales (Brant, Gerber & Mastrini, 2017) expresa a una sociedad que se aleja del conservadurismo a un ritmo notable. Así lo demuestran los cambios sociales frente a temas como el matrimonio igualitario, la despenalización del aborto o la migración.

1 Agenda pública, más allá del malestar

En primer lugar, la agenda pública relativa a la vida política en Chile está marcada, en años recientes, por la tríada “corrupción-colusión-crisis”. Se trata de procesos, como mínimo, de mediano plazo, ligados a la fuerte caída de la confianza en las instituciones, la percepción de abuso por parte de elites tanto económica como política, y una demanda generalizada por transformaciones estructurales por parte de la sociedad chilena. Se podrían sumar los temas inseguridad y empleo/desempleo, cuestiones mencionadas ya desde hace años en forma espontánea por la opinión pública como aquellas que generan mayor preocupación.

A principios de junio pasado (2017) fue presentada la encuesta CEP que, como es de público conocimiento, tiene notable influencia en los procesos electorales y políticos en Chile. Este reconocimiento tiene múltiples explica-

ciones; entre las de mayor peso se destaca la construcción de la muestra e instrumento que aplica (entrevistas cara a cara en hogares), lo que le permite establecer márgenes de error y niveles de confianza mejores que los de la mayoría de las encuestas circulantes. La encuesta CEP publicada en junio de 2017 corrobora la caída de la confianza en las instituciones, la percepción de abuso por parte de elites tanto económica como política, y una demanda generalizada de la sociedad chilena por transformaciones estructurales. De esta forma, confirma tendencias ya registradas en artículos anteriores, basadas en trabajos como los de la Universidad de Santiago de Chile (Usach, 2015), de la Universidad de Santiago de Chile y el Centro de Investigación Sociedad y Economía (Usach / Cisec, 2016), los estudios del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2014; 2016) y los de la Fundación Chile 21 (2015; 2016).

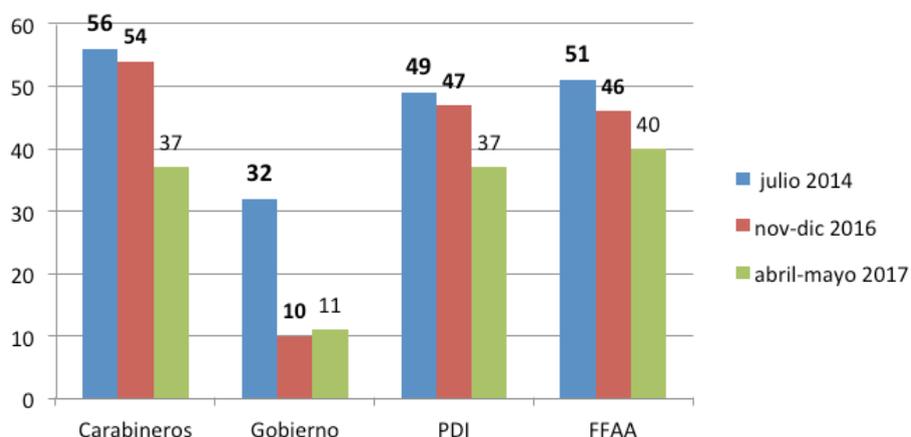
1.1 Confianzas y abusos: la debacle del mundo público y privado

Con respecto a la confianza en instituciones analizadas por la CEP, la caída más significativa desde noviembre-diciembre de 2016 hasta abril-mayo 2017 corresponde a Carabineros (-17 puntos), seguida por la PDI (-10 puntos). Si nos remitiéramos a 2014, sigue siendo Carabineros (-19 puntos en total) una de las instituciones más afectadas, precedida ligeramente por el Gobierno (-21 puntos en total).

Gráfico 1. Confianza en instituciones públicas

A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. De acuerdo con las alternativas de la tarjeta, ¿cuánta confianza tiene Ud. en cada una de ellas?

Mucha-bastante confianza

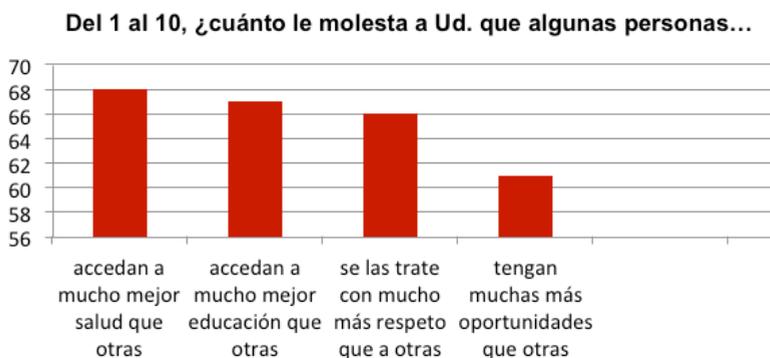


Fuente: Elaboración propia con base en datos encuesta CEP abril-mayo 2017.

Por su parte, las instituciones percibidas como más *corruptas* por los encuestados son: los partidos políticos (68%); Congreso (60%); Gobierno (60%); Tribunales de Justicia (51%). En cuanto a la percepción de abuso, las críticas se concentran fuertemente en las AFP (80%) y a una distancia importante las isapres (73%), instituciones financieras, farmacias y clínicas.

Lo señalado hasta aquí sugiere que los desafíos para la conformación de una agenda progresista al término del segundo gobierno de Michelle Bachelet, y de cara a la elección presidencial, están atravesados por el clima de desconfianza —asociada, más bien, al mundo político-institucional— y de abusos —vinculada con el ámbito empresarial—. A su vez, los retos están condicionados por demandas ciudadanas que se mantienen más o menos constantes en los últimos años. Los estudios que sustentan el trabajo *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile* (PNUD, 2017), publicado recientemente, vinculan ‘malestar social’ con ‘desigualdad’. Aunque la pobreza en Chile se haya reducido en forma considerable, persisten enormes diferencias socioeconómicas, que se reflejan en espacios urbanos segregados, tratos discriminatorios y muy distintas capacidades de influencia y poder, que hoy parecen reflejarse en un clima social de descontento y en cuestionamientos expresos a las elites, tal como lo refleja el siguiente gráfico.

Gráfico 2. Principales razones tras el malestar ante las desigualdades sociales



Fuente: Elaboración propia con base en datos de PNUD (2017).

Resulta significativo que las personas sientan discriminación en el *trato* en general. Una arista interesante para analizar el clima social en este siglo es la menor tolerancia frente a la desigualdad, o lo que se percibe como injusticia, lo que habla de una sociedad más consciente de sus derechos. Sobre el 41% de la

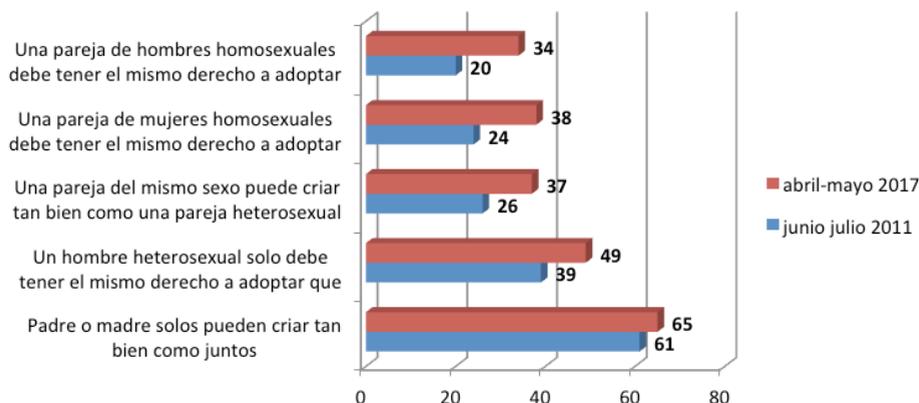
población que percibió malos tratos, la mayoría lo atribuye a razones de *clase* o de *género*; es decir, el maltrato se asocia a resabios clasistas y machistas que ya no se aceptan como “naturales”. Aunque no resulte posible establecer un límite temporal claro en cuanto al comienzo de estos procesos de cambio social, cabría considerar el posible efecto catalizador de la administración Bachelet en la vinculación entre demandas ciudadanas, desigualdades estructurales, mayor conciencia de derechos y, en correspondencia, menor tolerancia frente a lo que se percibe como injusticia.

1.2 *Agenda progresista*

Y lo digo con humildad, pero con firmeza: hemos tenido el coraje de mirar nuestros problemas de frente. Hemos puesto en el centro del debate temas que hasta ahora no habíamos debatido. Temas como una Nueva Constitución, la reforma tributaria, el fin del binominal, la corrupción, la gratuidad, la despenalización de la interrupción del embarazo, la unión civil. (Michelle Bachelet, Cuenta Pública del 01/06/2017)

Junto con el clima de desconfianza y rechazo a las elites que marcan el clima social y político e incidirán probablemente en la participación electoral, en materia de libertades individuales la encuesta CEP corrobora el avance de la sociedad hacia valores cada vez más alejados del conservadurismo. Así, un 70% se expresa a favor de la despenalización del aborto (49% en “casos especiales”, 21% “en cualquier caso”) frente a un minoritario 27% que considera que debería estar “siempre prohibido”. En este tipo de preguntas es muy bajo el porcentaje de entrevistados que no expresan opinión (aborto, 3% NS/NC; eutanasia, solo 6% NS/NC). Frente al matrimonio de personas del mismo sexo, en abril-mayo de 2017 el porcentaje de personas que se expresan a favor y en contra es prácticamente igual, frente a un 4% que no sabe o no responde. Un análisis de tendencias de la sociedad chilena con respecto a la constitución familiar, que abarca desde 2011 hasta la fecha, pone en evidencia transformaciones contundentes y vertiginosas. El modelo familiar tradicional queda atrás como referente social, y aumenta la aceptación y el valor que se otorga a hogares monoparentales o de parejas del mismo sexo. Así, el porcentaje de personas que considera que parejas tanto de mujeres como de hombres tienen el mismo derecho a adoptar que una pareja heterosexual, ha aumentado 14 puntos en seis años. A su vez, ha aumentado en 10 puntos el porcentaje de quienes consideran que un hombre solo puede criar tan bien a un niño o niña como una mujer sola.

Gráfico 3. Percepciones acerca de derechos y capacidades de parentalidad en hombres, mujeres, y parejas heterosexuales y homosexuales



Fuente: Encuesta CEP de abril-mayo 2017.

También en otros temas de coyuntura, como el de migración, se observa un notable nivel de apertura e importantes cambios en los últimos años. Mayorías contundentes valoran positivamente la disposición al trabajo de las mujeres y hombres migrantes (65% según, la CEP abril-mayo 2017) y consideran que debieran tener el mismo acceso a ciertos derechos que las personas de nacionalidad chilena (66%), a la vez que ha disminuido la tendencia a creer que “quitan trabajo” (63% en 2003; 40% en 2017).

1.3 El espejo de los medios

Las transformaciones sociales mencionadas se reflejan también en un desplazamiento de ciertos estándares sociales frente a la producción de los medios de comunicación. Así, informes del Consejo Nacional de Televisión reflejan “menos tolerancia a la homofobia, sexismo y xenofobia” (Observatorio de Medios Fucatel, 2017a). En 2016 hubo un total de 1.379 denuncias en materia de intolerancia social, según el balance del Consejo Nacional de Televisión (CNTV). Eso representa un 22% más que en el año anterior y una cifra cinco veces mayor a la que se producía una década atrás. También el Festival de Viña fue objeto de múltiples denuncias ante el CNTV por “agresiones de género” y “homofobia”. Un comunicado emitido por el Consejo destaca también la “exorbitante” cantidad de denuncias recibidas contra el *reality show* *Doble Tentación*, que emite Mega (175 denuncias recibidas, 148 acogidas). Los principales motivos de los denunciantes se han referido a dichos y trato ofensivo, racista y xenófobo hacia participantes extranjeros y hacia las mujeres (*El Mostrador*, 2017a).

2 Estrategias y políticas de comunicación en el segundo gobierno de Michelle Bachelet

La paradoja de este segundo gobierno de Michelle Bachelet es que el avance de la sociedad chilena hacia valores propios del progresismo se da junto con una caída constante en los niveles de adhesión popular al Gobierno, vinculados a fuertes crisis que debilitaron en forma irreversible el liderazgo presidencial. Desde lo comunicacional, este proceso se vio profundizado, de una parte, por deficiencias en el ámbito de la comunicación política; y de otra, por la configuración del escenario mediático, de la mano de las políticas públicas de comunicación.

2.1 Liderazgo, estrategia y crisis: callejón sin salida

Sobre el primer punto, la gestión de la Secretaría de Comunicaciones (Secom), encargada de coordinar la política comunicacional del Gobierno, tuvo un derrotero accidentado, con varios cambios de autoridades y de rumbo. En menos de tres años, el organismo tuvo cuatro directores (Paula Walker; Carlos Correa; Germán Berger y Francisco Poblete). La salida de su tercer director, Germán Berger, en septiembre de 2016, habría sido vista por algunos dirigentes como “una oportunidad para generar un ‘relato’ del gobierno” (*La Tercera*, 2016, 18 de septiembre). En esa oportunidad, el propio ministro secretario general de Gobierno, Marcelo Díaz, señaló que la salida de Berger “respondía a la necesidad de inyectar una impronta más política a las comunicaciones del Gobierno durante el año ocho meses que aún queda en La Moneda” (Ibíd.).

Ahora bien, aun asumiendo posibles deficiencias del organismo en cuestión, y sin subestimar la relevancia de un buen diseño estratégico comunicacional, resulta evidente que la disputa por la agenda pública por parte de un gobierno no depende exclusivamente de tal diseño, ni mucho menos, de una sola persona. Como otros ámbitos gubernamentales, también este estuvo atravesado por divergencias políticas frente a, por ejemplo, las reformas o el modo de enfrentar conflictos que marcaron inexorablemente la cara del actual gobierno, como el caso Caval.

Al mismo tiempo, el escenario mediático, que —en general— no es favorable a las fuerzas políticas progresistas, se tornó particularmente hostil desde 2014. En la segunda presidencia de Michelle Bachelet, la posición de los dos grandes grupos de medios, *El Mercurio* y *Copesa*, con respecto a las políticas de gobierno —expresada fundamentalmente a través de sus influyentes diarios, *El Mercurio* y *La Tercera*— ha sido aún más agresiva que en periodos anteriores, actitud que se vincula directamente con las reformas políticas impulsadas desde el oficialismo.

En este marco resulta insoslayable un mínimo bosquejo de la estructura de la propiedad de los medios en Chile. Como hemos mencionado en numerosos artículos del Barómetro de Política y Equidad, Chile registra altos índices de concentración en la propiedad de medios, alarmante en términos de agregación medial, convergencia y concentración si se mira la prensa escrita, las radios, la TV de libre recepción y el entorno digital (Gerber, 2017). Los grupos económicos más poderosos del país están presentes en el control de cadenas de medios, sobre todo en la industria televisiva y en prensa, lo que reduciría el espectro del tratamiento de temas sensibles (valóricos, políticos, comerciales) en la agenda informativa (CNTV, 2016).

¿Hasta qué punto las relaciones cruzadas entre conglomerados mediáticos y megagrupos económicos afecta la agenda de los medios, la cobertura u omisión de ciertos temas y su enfoque? Aunque no resulte posible responder esta pregunta sobre la base de investigaciones empíricas, es pensable que la concentración y las relaciones mencionadas afecten de diversas maneras el pluralismo en los medios. En un año electoral, como sucede en el caso de Chile, este factor cobra especial relevancia (Brant et al., 2017).

2.2. Políticas de comunicación: la deserción del progresismo

Las altas concentraciones en la propiedad de medios mencionadas se vinculan con opciones por modelos privatistas y de reducida regulación que tienen larga data en Chile, y que condicionan relaciones que podrían calificarse como perversas entre el poder político y los medios. Es en los momentos especialmente críticos cuando los gobiernos progresistas suelen lamentar su deserción de este campo de batalla; sin embargo, reinciden en la falta de estrategia y/o voluntad política, tal como lo demuestra el derrotero del actual Gobierno en Chile. *En el programa de gobierno de Michelle Bachelet, las principales medidas vinculadas a la democratización de las comunicaciones se referían a la nueva Constitución y a transformaciones estructurales en Televisión Nacional. Por otra parte, el Gobierno ha ido anunciando importantes avances en materia de telecomunicaciones, aunque el enfoque casi exclusivamente cuantitativo referido a coberturas y accesos no facilita el balance que nos interesa desde una perspectiva de la profundización democrática y de la igualdad.*

Nueva Constitución y comunicaciones

El programa de gobierno de Bachelet señala que la nueva Constitución debería dar garantías más amplias a la libertad de expresión, según lo dispuesto por la Convención Americana de Derechos Humanos (Bachelet, 2013, p. 31). Al respecto, el actual Gobierno intentó impulsar lo que se ha dado en llamar 'proce-

so constituyente'. Para ello, en una primera fase, desarrollada entre 2015-2016, recurrió a campañas de relativa difusión en los medios, así como a instancias de participación masiva, los cabildos ciudadanos. El proceso culminó en octubre de 2016 con la elaboración de *bases ciudadanas* que recogen acuerdos y desacuerdos expresados por la ciudadanía, sin que existan indicios acerca de su posible evolución. En todo caso, es un hecho evidente e irreversible que al término del actual gobierno no habrá cambios con respecto a la Constitución vigente que permitan vislumbrar un mejor contexto en términos de democratización de las comunicaciones.

El caso de la cobertura mediática del proceso que debería conducir a una nueva Constitución en Chile concentra, como ninguno, las tensiones entre defensores del *statu quo* y sectores que apoyan las políticas transformadoras propuestas desde el gobierno de Michelle Bachelet. Estos procesos implican transformaciones estructurales fuertemente resistidas desde poderosos sectores del *establishment* político y económico. La Constitución vigente fue diseñada precisamente para "neutralizar la agencia política del pueblo"² Su perspectiva individualista, y centrada en el derecho de propiedad del medio, afecta derechos y deberes de los medios de comunicación (Donoso, 2016). El efectivo chaleco de fuerza que representa la Constitución para realizar reformas estructurales en Chile explica la agresiva campaña contra su posible reforma liderada por el diario *El Mercurio*, según lo explica Manuel Antonio Garretón (09/03/2017, citado en Brant et al., 2017):

En 2013, año en que se posicionó la legitimidad de la Nueva Constitución, la gran cantidad de editoriales que *El Mercurio* dedicó a descalificarla dejó en evidencia la centralidad que el tema tenía para el mundo que representa el diario. Tal como lo hizo décadas atrás en materia de Derechos Humanos, asumió el rol de fijar la posición que debía tener todo el mundo de la derecha respecto al tema constitucional. La razón es obvia: no hay manera de desbaratar el modelo constituido bajo la dictadura, del cual *El Mercurio* es un actor central, sin una Nueva Constitución. En ese sentido, si alguien pone en duda la importancia del proceso constituyente, dirijase a *El Mercurio*.

Televisión pública. Del dicho al hecho...

Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de TV pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática. (Bachelet, 2013, p. 135)

2 Así lo expresó su inspirador, el ideólogo de la dictadura pinochetista, Jaime Guzmán (citado por F. Atria, *La Constitución tramposa*. Santiago: LOM, 2013, p. 91).

Al asumir el actual gobierno, el desafío principal radicaba en que TVN pasara de ser una suerte de canal comercial más, a asumir su rol como canal público, es decir, servir como contrapeso a los canales comerciales, tal como se entiende el rol de la TV pública en gran parte de los países del mundo. Para avanzar en este sentido, resultaría imprescindible contar con financiamiento público regular, algo que no sucederá según el actual estado del proyecto de ley que modifica la Ley 19132, de Televisión Nacional de Chile, que se vota actualmente (agosto de 2017) en la Comisión de Hacienda del Senado.³ En definitiva, la emergencia financiera que atraviesa el canal ha obligado a acortar procesos de debate que el país se debe en torno a la TV pública. El último reporte oficial de TVN habría detallado pérdidas por \$3.604 millones solo el primer trimestre de este año (*El Mostrador*, 2017b); sin embargo, cabe señalar que la crisis financiera atraviesa todo el sector televisivo y se vincula, en gran parte, con transformaciones estructurales del mercado.

El debate legislativo en torno a TVN incluyó audiencias con muy diversos actores sociales; entre ellos: Sindicato de TVN, exdirectivos de TVN; Chile Actores; Asociación de Guionistas y Directores, Académicos del Instituto de la Comunicación e Imagen (ICEI)-Universidad de Chile y de la Universidad Católica; Asociación Nacional de Televisión (Anatel); Red de Televisión de Universidades del Estado (UESTV); Asociación de Productoras de Cine y televisión; Observatorio Fucatel. Aunque en una primera fase fueron presentadas numerosas indicaciones —principalmente de los senadores Navarro, Girardi y Quintana—, muchas de ellas fueron desestimadas por su inadmisibilidad. Cabe recordar que la mayoría de las materias que se tratan en este proyecto de ley son exclusivas del Poder Ejecutivo, por lo que es reducido el margen de los legisladores para incorporar modificaciones. Los puntos centrales que incluye el proyecto de ley son:

- Consagración legal de la Misión Pública de TVN.
- Creación de un instrumento de planificación que contendrá las orientaciones de programación para su señal principal, sus señales adicionales y sus filiales; y la manera en que se dará ejecución a la Misión Pública.
- Establecimiento de rendición de cuentas ante el Congreso Nacional.
- Gobierno corporativo: definición de nuevos perfiles y requisitos para directores y directoras, actualizándose el catálogo de inhabilidades. Mantención del rol del Senado en su nombramiento, en sesión que ya no será secreta. Reformulación del régimen de dieta, asimilándolo al sistema utilizado en otras empresas públicas.

3 Véase al respecto: Senado, *Boletín 6191-19*, Modifica la Ley 19132, de Televisión Nacional de Chile; en http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?boletin_ini=6191-19

Aunque la definición de la misión pública del canal constituye un gran avance, una dificultad sustantiva es que supone exigencias que otros canales no deben cumplir, a la vez que no se contempla financiamiento regular para cumplir con tal misión. Solo se prevén recursos financieros para permitir la adecuación tecnológica necesaria en el marco de la digitalización y para el inicio de una señal cultural. La necesidad de dar respuesta a las urgencias financieras fue desplazando otros aspectos del debate, de forma tal que se disolvieron propuestas contenidas en diversas indicaciones, como las tendientes a diversificar la composición del directorio, según lo señala el Observatorio de Medios Fucatel (2017b).

En cuanto al financiamiento, tras importantes recortes realizados desde el Gobierno, se prevé la capitalización de hasta US\$ 47 millones para financiar la actualización tecnológica y US\$ 18 millones para la transmisión de contenidos educativos, culturales, tecnológicos, científicos e infantiles (los montos iniciales en la indicación sustitutiva del Ejecutivo eran de US\$ 70 millones y US\$ 25 millones, respectivamente). Gran parte del financiamiento que solicita TVN —dos tercios, aproximadamente— se vincula con derivaciones emanadas de la ley de televisión digital terrestre (TDT) que obligan al canal a generar infraestructura digital y una segunda señal educativa (Congreso Nacional, 2014). Dada la adversa situación económica, el Gobierno redujo los montos iniciales previstos en el proyecto de ley, a la vez que adaptó la propuesta de “canal cultural”, a “señal cultural”, lo que también permitiría un ahorro al aprovechar la infraestructura existente en el canal.

Nuevamente, la vieja Constitución

El proyecto de ley establece que la Ley de Presupuesto podrá considerar aportes o transferencias a TVN solo con el objeto de implementar, desarrollar o mantener el funcionamiento del canal cultural y educativo (Cámara de Diputados, 2008). Esto no significa financiamiento “sistemático” del canal, como lo anunciaba el programa presidencial. Cabe destacar que un análisis de las vías posibles para un financiamiento público regular conduce nuevamente a la piedra de tope de otras reformas: la Constitución vigente. Si bien el financiamiento podría darse, en primer lugar, a través de la Ley de Presupuestos, esta vía podría comprometer la independencia del canal, ya que su propuesta dependería del gobierno de turno. En otros países, la TV pública se financia a través de impuestos, algo que en Chile sería imposible, dadas las disposiciones del art. 19, n° 20, de la Constitución Política vigente, que impiden definir de antemano la imputación de impuestos (con excepciones en el área de Defensa y cuestiones vinculados a lo regional/local). Cambiar esta situación requerirá un cambio constitucional.

Un punto importante de la ley es el que se autoriza a TVN para contraer deudas que puedan comprometer el crédito público, con la debida autorización del Ministerio de Hacienda. Hasta ahora, el canal público no tenía esta posibilidad, que sí tienen otras empresas públicas. A su vez, la empresa deberá informar anualmente a este Ministerio sobre su Presupuesto de Operaciones e Inversiones. Esto genera ciertas discrepancias con respecto al rol y grado de alcance de la supervisión y control del Ministerio de Hacienda, que diversos sectores políticos consideran excesivo.

Con respecto al canal cultural, como se señaló, no se trata estrictamente de la creación de un canal, sino que TVN destinará una señal para transmitir exclusivamente contenidos educativos, culturales, tecnológicos, científicos e infantiles, especialmente aquellos de producción nacional, en las mismas condiciones de cobertura que la señal principal. Esta señal contaría con un presupuesto separado de las demás operaciones de la empresa. El actual estado del debate no permite asegurar que la creación de la señal cultural resulte aprobada.

Telecomunicaciones: versiones sobre la brecha digital

Según señala la Subtel, el sector de telecomunicaciones es uno de los más dinámicos y de mayor crecimiento en la economía chilena. En 2014 y 2015, la actividad económica sectorial registró el mayor crecimiento del país.⁴ Informes del mismo organismo de diciembre de 2016 anuncian con optimismo el aumento de las conexiones a internet, cuya cobertura alcanzaría el “84% de accesos” (Subtel, 2016) con un crecimiento del 19,2% en el acceso a internet móvil y navegación vía Smartphone, y un explosivo aumento del uso de 4G. Las cifras impactan en relación con la cantidad de habitantes del país, considerando que a fines de 2016, “los accesos a internet llegaron 15,3 millones” (Subtel, 2016).

La brecha digital corresponde a las diferencias que existen en el acceso, uso y apropiación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), según determinantes geográficos, socioeconómicos, culturales, de género, entre otras dimensiones. Pese al aumento de la cobertura desde el punto de vista cuantitativo, la brecha en Chile tiende a aumentar. Ya en 2015, un estudio encargado por el Gobierno indicaba que mientras el 82% del quintil de mayores ingresos tiene acceso a internet, en el otro extremo, en el quintil más pobre, llega solo al 28% de los hogares (*La Tercera*, 2015, 5 de julio). El estudio deja en evidencia que el acceso digital en el 20% de los hogares más pobres del país ni siquiera llega a la mitad del promedio nacional, que es de 61%. Estas cifras contrastan con titulares como “Chile es uno de los países con menor brecha di-

4 7,8% de variación en año 2015 respecto al 2014 según <http://www.subtel.gob.cl/subtel-dio-a-conocer-los-resultados-de-las-septima-encuesta-nacional-de-uso-y-acceso-a-internet>.

gital en la región" (*EMOL*, 2016, 26 de febrero), del PortalPyMe que, en realidad, se refiere equívocamente a la proporción de usuarios de banda ancha móvil.

Lamentablemente, la Séptima Encuesta de Uso y Acceso a internet fue la última publicada en páginas de organismos oficiales y recoge datos del año 2015. Al tratarse de un sector sumamente dinámico, los datos cambian vertiginosamente. Las últimas noticias publicadas en la web de Subtel sobre brecha digital datan también de ese año. Aunque el organismo presenta un completo "Resumen de Servicio de Telecomunicaciones de la Subtel 2016" (Subtel, 2017), este recoge, nuevamente, datos cuantitativos como cantidad de servicios por habitante; miles de abonados a telefonía móvil; miles de suscriptores a TV pagada; etcétera. Del resumen se desprende que, a diciembre 2016, Chile alcanzaba una penetración de 88,2 accesos de internet fijos y móviles 3G+4G por cada 100 habitantes, con 16,1 millones de accesos a internet y 3,9 millones de accesos internet 4G (incorporados entre fines de 2015 y 2016). Sin embargo, en términos de democratización de las comunicaciones, poco y nada es lo que se puede inferir a partir de estos datos, ya que no presentan la información cruzada por otras variables como sexo, edad o nivel socioeconómico.

Paralelamente, las noticias sobre aumento en la cantidad de cobertura contrastan con el Estudio País Digital 2017, que revelaría atrasos en niveles de uso de internet en Chile (*La Tercera*, 2017, 20 de junio). Según la proyección realizada por el Centro de Estudios de la Fundación País Digital, un total de 12 millones personas utilizaron internet en Chile, cifra que equivale a un 70,9% de la población. Y si bien este porcentaje supera el 57,8% de usuarios que había a inicios del año 2013, también representa un déficit medido en 16 meses de atraso respecto del índice esperado a diciembre de 2016, considerando que la meta es de un 95% de los chilenos con acceso a internet al año 2020 (en comparación con la nivelación de valores establecidos por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, y las propuestas de la Agenda Digital 2020).

3 Conclusiones

Las tendencias desreguladoras y privatistas que azotaron la región desde los años ochenta abarcaron también las políticas comunicacionales en Chile, donde se repitió hasta el hartazgo que "la mejor ley es la no-ley".⁵ Esta opción política favoreció altas concentraciones en la propiedad de medios, así como relaciones que podrían calificarse como perversas entre el poder político y los grandes consorcios de medios. Es en los momentos especialmente críticos

5 En la versión del entonces director de la Secretaría de Comunicaciones del gobierno de Patricio Aylwin en Chile, Eugenio Tironi, "la mejor política de comunicaciones es la que no existe".

cuando los gobiernos progresistas suelen lamentar su deserción de este campo de batalla; sin embargo, reinciden en la falta de estrategia y/o de voluntad política para modificar esta tendencia, tal como lo demuestra el derrotero del actual Gobierno en Chile. Atribuir la configuración de la agenda pública de manera lineal al accionar de estos medios sería retroceder a un determinismo que consideramos superado. Es menester reconocer la desproporción de poderes que marca las relaciones entre los gobiernos progresistas y los grandes grupos mediáticos —no solo en Chile, sino en nuestra región en general—, a la vez que resulta insoslayable que al desertar de las políticas y estrategias de comunicación, el progresismo termine aceitando las trampas que cercenan su despliegue (Brant et al., 2017).

Referencias bibliográficas

- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos. Programa de Gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. <http://michellebachelet.cl/programa/>
- Brant, J., Gerber E. & Mastrini, G. (2017). El progresismo en su laberinto: grandes medios y políticas de comunicación en el Cono Sur. En C. Ominami (ed.), *Claroscuro de los gobiernos progresistas. América del Sur: ¿fin de un ciclo histórico o proceso abierto?* Santiago: Catalonia.
- Castells, M. (2012). *Comunicación y poder*. Buenos Aires / México D.F.: Siglo XXI.
- Cámara de Diputados (2008). Proyecto de ley. Modifica la Ley Núm. 19.132, de Televisión Nacional de Chile (Ministerio Secretaría General de Gobierno). Fecha de ingreso: 06 de noviembre, 2008. Segundo trámite constitucional Senado: 23 de agosto 2017. <http://bit.ly/2grYfO4>
- Congreso Nacional (2014). Ley 20750 (Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Subsecretaría de Telecomunicaciones). Permite la introducción de la televisión digital terrestre. Santiago, 29 de mayo. <http://bcn.cl/1uwpv>
- Consejo Nacional de Televisión (CNTV), Chile. (2016). *Informe Concentración de Medios en la Industria Televisiva Chilena. CNTV 2015*. Santiago de Chile: CNTV. http://www.observacom.org/?attachment_id=12885
- El Mostrador* (2017a). La denuncia al CNTV por la rutina de la humorista “Chiqui” Aguayo en el festival de Viña, la punta del iceberg. Por G. de Britto Ibrahi. Santiago, 27 de febrero. <http://bit.ly/2mClq5V>
- El Mostrador* (2017b). Proyecto de Modernización de TVN se entrapa más y sufre recorte de US\$30 millones. Por El Mostrador, Cultura+Ciudad. Santiago, 9 de agosto. <http://bit.ly/2xxlOb3>
- EMOL (2016). Chile es uno de los países con menor brecha digital en la región. *Especial MWC [Mobile World Congress] Barcelona*. PortalPyme. Santiago, 26 de febrero. <http://bit.ly/2wJlck>
- Fundación Chile 21 (2015). *Encuesta Chile 21-Criteria “Otra mirada ciudadana” – Estudio de opinión N° 1*. Publicado: 13 octubre 2015 en Encuesta Chile 21-Criteria, Prensa. <http://www.chile21.cl/22319/>

- Fundación Chile 21. (2016). "Otra Mirada Ciudadana". Análisis de los resultados según Elisabet Gerber. Publicado 13 enero 2016, en Portada, Prensa. <http://www.chile21.cl/22967/>.
- Gerber, E. (2017). Medios y comunicación: un largo entretiempp. En *Barómetro de Política y Equidad Vol. 11* (julio 2016), *Punto de quiebre: La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp. 123-132). Santiago de Chile: Fundación Equitas / Ediciones SUR / Fundación Friedrich Ebert. <http://bit.ly/2vEGvBJ>
- La Tercera* (2015). Brecha digital se triplica entre hogares más pobres y de mayores ingresos. Por P. Jimeno. Santiago, 5 de julio. <http://bit.ly/2x5he7n>
- La Tercera* (2016). Oficialismo pide que Secom retome rol político tras nuevo cambio de director. Por M. E. Álvarez. Santiago, 18 de septiembre. <http://bit.ly/2wJhngQ>
- La Tercera* (2017). Estudio revela atrasos en niveles de uso de internet en Chile. Por R. Retamal. Santiago, 20 de junio. <http://bit.ly/2rWvY2a>
- Observatorio de Medios Fucatel (2017a). Denuncias ante el CNTV. Audiencias muestran menos tolerancia a la homofobia, sexismo y xenofobia. Santiago, 27 de febrero. <http://bit.ly/2xxHVzr>
- Observatorio de Medios Fucatel (2017b). Independencia de TVN cuestionada por rol de su presidente, Ricardo Solari, en el comando de Guillier impone urgencia a reformar su directorio. Santiago, 9 de junio. <http://bit.ly/2vEVD1Y>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el Progreso Humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia. Nueva York: PNUD. <http://bit.ly/1zTeW4y>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2016). *IV Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia*. <http://auditoriaalademocracia.org/web/>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2017). *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar. <http://bit.ly/2twx7yl>
- Senado, República de Chile (2008). *Boletín 6191-19: Proyecto de ley: Modifica la ley N° 19.132, de Televisión Nacional de Chile*. Fecha de ingreso: 6 de noviembre 2008. <http://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php#>
- Senado, República de Chile (2012). Capítulo III: De los derechos y deberes constitucionales. Artículo 19. *Constitución Política de la República de Chile*. <http://bit.ly/1pWURZU>
- Subsecretaría de Comunicaciones (Subtel), Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Chile. (2016). Aumentan los chilenos conectados a internet y cifra llega a 84% de accesos. Santiago, 15 de diciembre. <http://bit.ly/2hpveB8>
- Subsecretaría de Comunicaciones (Subtel), Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Chile (2017). *Sector Telecomunicaciones. Cierre 2016*. Santiago: Subtel. <http://bit.ly/2pawRmR>
- Universidad de Santiago de Chile (Usach). (2015). *Estudio de valores sociales. Informe de resultados*. Santiago: Facultad de Administración y Economía, Usach. <http://bit.ly/2wJfOzB>
- Universidad de Santiago de Chile (Usach) / Centro de Investigación Sociedad y Economía (Cisec). (2016). *Santiago: Estudio Triangular: Primer informe multimetodológico de la opinión pública*. Santiago de Chile: Centro de Investigación Sociedad y Economía, Usach. <http://bit.ly/2gqvKjK>
- Uranga, W. (2016). *Conocer, transformar, comunicar*. Buenos Aires: Patria Grande.

Ciudad

El urbanismo: en la medida de lo posible

Alfredo Rodríguez ¹

Paula Rodríguez

En este artículo sostenemos que existe un desfase entre lo que es el discurso de un urbanismo distante de la realidad, los procesos inmobiliarios desregulados formales e informales que están cambiando la estructura de los mercados de suelo y vivienda de las ciudades (de sus productos, precios, tamaños y localizaciones), y las intervenciones públicas que van a la zaga, reparando, en la medida de lo posible, las viviendas y los barrios.

Dicho claramente, en el ámbito de la vivienda social en los últimos cuatro años se observan cambios cualitativos positivos. El tamaño promedio de las nuevas unidades de vivienda ha aumentado, de unos 40 metros cuadrados se ha pasado a cerca de 60 metros cuadrados promedio; los nuevos conjuntos tienen equipamientos comunitarios, paneles solares, mejor arquitectura, si bien están más un poco más distantes de los centros urbanos. También en la recuperación del *stock* de conjuntos habitacionales construidos a fines de los ochenta y noventa se ha avanzado mucho; hasta la fecha, el Programa de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha intervenido en más de 500

¹ Alfredo Rodríguez. Arquitecto, investigador en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.
Paula Rodríguez. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora en SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

conjuntos en el país, mejorando espacios públicos y equipamiento y fortaleciendo la organización local. En este sentido, hay avances evidentes.

En lo que no se han observado avances equivalentes ha sido en el ámbito de la ciudad. Nuestro punto es que se ha experimentado retroceso tanto en la discusión política de la ciudad como en la planificación urbana.

1 Un llamado de atención

Leilani Farha, Relatora especial de Naciones Unidas para el derecho a la vivienda adecuada, realizó una misión oficial en Chile desde el 20 al 28 de abril de 2017. Durante esos días mantuvo reuniones con entidades de Gobierno, del Congreso, del sector de la construcción, de la sociedad civil, autoridades locales, organizaciones populares, y visitó campamentos en varias ciudades del país.

En la conferencia de prensa al término de su misión señaló que las dos características centrales que definen el sistema de vivienda en Chile son su enfoque de mercado privado en la adquisición de viviendas y la consiguiente segregación de grupos vulnerables. Señaló al respecto que “estas dos características están interrelacionadas y no han contribuido a combatir las desigualdades existentes”. En su opinión, la producción de vivienda en Chile parece basarse “en la ausencia del Estado excepto como financiador, con la vivienda vista solo como un activo o mercancía. Esto deja como actores principales a las constructoras y promotoras inmobiliarias privadas, y convierte en consumidores a los titulares de derechos” (Naciones Unidas, 2017).

Señaló que “no deben subestimarse” los resultados de cuarenta años de políticas habitacionales, como lo son el manejo (reducción) del déficit cuantitativo, la existencia de grandes segmentos de la población con seguridad de tenencia, y el hecho de que los últimos años se han adoptado “iniciativas para asegurar que las viviendas subvencionadas sean de mejor calidad y que unidades más grandes estén disponibles”. Agregó que tampoco debe dejarse de lado el hecho de dichas políticas también han tenido resultados cualitativos perjudiciales para muchos, como la existencia de “grupos vulnerables que carecen de los recursos financieros para competir en el mercado, que en gran medida han sido expulsados físicamente de los centros urbanos: aislados, marginados y estigmatizados por su pobreza, a menudo habitando viviendas sumamente inadecuadas”.

La búsqueda de la máxima rentabilidad del suelo se ha convertido en el factor más importante en la producción de vivienda económica. Al respecto observa dos tendencias. Por una parte, la construcción en “los terrenos más baratos que pueden comprar”, alejados de los centros urbanos, que “ha resultado en la segregación de los pobres hacia las periferias de las ciudades”. Por otra, al

interior de las ciudades, la construcción de edificios de gran altura y alta densidad: “guetos verticales” que albergan a miles de inquilinos. Expresiones ambas de una “planificación urbana y social no regulada y deficiente”.

Entre los grupos vulnerables urbanos mencionados en el informe están las familias y personas que residen en campamentos en condiciones de vida precarias, y los migrantes que alquilan viviendas insalubres, que están fuera de las opciones que ofrece el mercado.

2 Pobreza y vivienda

En una publicación reciente de la Fundación Sol, “Pobreza y la fragilidad del modelo chileno”, Durán y Kremerman (2017) revisan los resultados de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) 2015 con el propósito de conocer la magnitud de la pobreza que proviene de los ingresos autónomos. El punto de partida de los autores es la pregunta que les surge del hecho de que si más de la mitad de las personas que trabajan reciben menos de 300 mil pesos al mes, solo el 11,7% de las personas del país estén bajo la línea de pobreza. Para aislar el porcentaje de pobreza referido a los ingresos autónomos, diferencian los tres tipos de ingresos que considera la encuesta Casen: (i) los provenientes de ingresos autónomos (del trabajo o del mercado, como señalan), (ii) los que provienen de bonos u otros subsidios, (iii) y los alquileres imputados. Y destacan que por alquiler imputado se supone un ingreso equivalente al monto que una familia que es dueña de una vivienda, o que está pagando por ella, o que la ocupa de forma gratuita, tendría que pagar por arriendo de una vivienda similar en una localización similar.

Gráfico 1. Porcentaje de personas bajo la línea de pobreza. Casen 2015



Fuente: Elaborado a partir de Durán & Kremerman (2017), p. 4.

Examinando la base de datos de la Casen 2015, los autores llegan a la conclusión de que si solo se consideraran los ingresos autónomos, el porcentaje de población que quedaría bajo la línea de pobreza sería del 26,9%.

Por ejemplo, si se consideran los ingresos autónomos y los alquileres imputados, la pobreza baja al 15,8, y si a los ingresos autónomos se suman los bonos y subsidios y el alquiler imputado, la pobreza llega al 11,7 (Durán & Kremerman, 2017, p. 4). Así, el número de personas en situación de pobreza fluctuaría entre 2 y 5 millones de personas en el país, e incluso más con líneas de pobreza más exigentes (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2017).

El peso que tienen los bonos y subsidios, y particularmente el “alquiler imputado” en los ingresos del hogar, como señalan Durán y Kremerman (2017), es entonces determinante al discutir el tema de la pobreza, y muestran la fragilidad económica de los grupos populares y vulnerables.

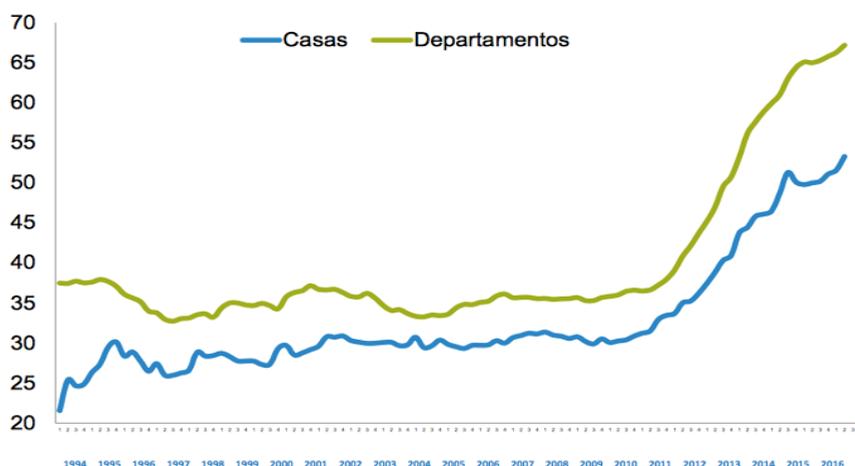
Incluso se puede llegar al absurdo de pensar que el alza que los precios de alquiler de viviendas han tenido por influjo de la demanda de familias migrantes en comunas populares, sería un factor de desarrollo al reducir la pobreza, porque el monto del alquiler imputado en esas zonas aumentaría.

3 Cambios en los precios promedios

En el mercado formal de producción de vivienda de venta y alquiler se observan cambios importantes en cuanto a los precios del metro cuadrado promedio de venta de viviendas nuevas. Este hecho, referido a la capacidad monetaria de la población, apunta a las tendencias excluyentes que existen en los mercados formales. Para el caso de Santiago, la tendencia de alza de los precios promedio de las viviendas (casas y departamentos) se ha acelerado fuertemente en los últimos cinco años.

De acuerdo con los datos de GFK Adimark, en el gráfico 2 se puede observar cómo en Santiago durante unos quince años, desde más o menos 1995 hasta 2010, los precios promedio del metro cuadrado de venta en UF de las viviendas nuevas (casas y departamentos) se mantuvieron estables. El metro cuadrado de venta de casas permaneció alrededor de las 31 UF y el de los departamentos, en las 37,5 UF. Y en un periodo de cinco años subieron a 53,3 UF el metro cuadrado las casas, y a 67,2 UF los departamentos; esto es, un alza del 74% y 80%, respectivamente.

A lo anterior se suman la disminución en el total de unidades ofertadas y en su tamaño promedio. Se trata, entonces, de una oferta a sectores medios. Según datos de Adimark, a julio 2017, más de la mitad de la oferta disponible se concentraba en cuatro comunas del Gran Santiago: San Miguel (16,8%), Estación Central (16,2%), Ñuñoa (12,25) y Santiago (10,6%). En conjunto, se trata

Gráfico 2. Valor UF/m² promedio de venta de viviendas nuevas (1994 a junio 2017)

Nota: 1 UF equivalente de manera aproximada a USD 42 (aprox. CLP 26.600, a septiembre 2017).
Fuente: GFK Adimark (2017, julio).

de un comportamiento del mercado formal que, con la excepción de Ñuñoa, ofrece alternativas de precios entre 2000 y 3000 UF, y tamaños promedio entre 45 y 60 metros cuadrados.

Para sectores de menores ingresos existe una oferta privada de viviendas nuevas que compite con la oferta de las viviendas sociales, con un precio similar, del orden de las 1000 UF. Es lo que veremos a continuación.

4 Estación Central. Desregulación formal

Días antes de la visita de la Relatora especial del derecho a la vivienda adecuada, el 6 de abril 2017, *El Mercurio* informaba que el intendente metropolitano, por Twitter, había calificado de “guetos verticales” los edificios en altura que se están construyendo en la comuna de Estación Central (*EMOL*, 06-04-2017). Fue una llamada de atención, a partir de la cual en diferentes medios impresos y de internet comenzó a difundirse información sobre la situación confusa de el otorgamiento de permisos de construcción en la comuna, en particular sobre la permisividad de las condiciones de construcción.

La respuesta oficial de la Municipalidad, según *El Mercurio*, fue afirmar que los comentarios del intendente en las redes sociales “generan confusión”, y que el Gobierno metropolitano estaría al tanto de la situación, la cual se debería a que la comuna no cuenta con un plan regulador comunal. Ante tal comunicado, el intendente “insistió en sus críticas y detalló que se han entregado permisos para construir edificios con tres mil departamentos, 42 pisos y con veredas

de un metro de ancho como medida de mitigación” (*EMOL*, 2017, 26 de abril).

Según Patricio Herman, de la Fundación Defendamos La Ciudad, desde el año 2013 la Municipalidad de Estación Central ha aprobado 75 permisos de edificación con algo más de 57.882 pequeños departamentos, y además ha recibido o tiene en curso 30 anteproyectos de permisos. Si se construyen todos estos edificios, la población de la comuna más que se triplicaría, tendría un aumento de 230 mil nuevos habitantes (Herman, 2017). Esto en una comuna que, para el Censo 2012, tenía alrededor de 120 mil habitantes.

La mayoría de los edificios aprobados son de 30 a 40 pisos de altura, en terrenos relativamente pequeños, con densidades netas cercanas o mayores a 20 mil personas por hectárea, con fachada continua.

Patricio Herman (*elclarin.cl*, 2017) ha publicado una lista de los permisos aprobados y en estudio. Vale la pena revisar uno de ellos, por ejemplo “Permiso de Edificación N° 187, de 2016, por el cual se autoriza la construcción de 27.982,04 m², en 35 pisos, en un terreno de 1.131,13 m², para 544 departamentos, 195 bodegas, 2 locales comerciales, 146 estacionamientos de vehículos y 140 estacionamientos para bicicletas, con la densidad de 19.237 habitantes por hectárea (hab./ha)”.

Para tener una idea de lo que se está construyendo allí, basta señalar que la densidad de los proyectos de vivienda social en Bajos de Mena era de 600 personas por hectárea.

¿Cómo ha sido posible esta operación inmobiliaria?

Según el alcalde de Estación Central y el director de Obras, se debe a que la comuna no cuenta con un plan regulador vigente, dado que fue formada por retazos de otras comunas, y que su nuevo plan, estudiado hace cinco o seis años atrás, no fue aprobado por el Gobierno. Este argumento ha sido discutido por la Fundación Defendamos la Ciudad, que ha presentado una denuncia en Contraloría indicando que en la zona donde se han otorgado los permisos están vigentes los antiguos planos reguladores.²

En todo caso, con o sin plano regulador, esta situación muestra la planificación urbana desregulada en operaciones en las que solo interesa prove-

2 No existe un vacío legal. La Ley General de Urbanismo y Construcciones (DFL 458, de Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 18 de diciembre de 1975) establece en sus Artículos 1 y 2 que sus disposiciones rigen en todo el territorio nacional, y contemplan tres niveles de acción: Ley General, Ordenanza General y Normas Técnicas (<http://bcn.cl/1uuhi>). Ello significa que, en ausencia de normas de un Plan Regulador, rigen las normas de carácter general de esta ley y su ordenanza. En este sentido, se podría haber utilizado la normativa general para determinar las características que se podían construir, relativas, entre otros, a rasantes, sistema de agrupamiento y distanciamientos. Contrario a ello, las autoridades locales interpretaron que al no estar definida la altura, esta podía ser propuesta por el proyectista, lo mismo que la densidad.

char las oportunidades de negocio inmediato que se crean por interpretaciones dudosas de las normas. Y son operaciones que no se pueden realizar sin el beneplácito de las autoridades locales (dado que es necesaria la aprobación municipal de los permisos de construcción).

Cuando esto ocurre, la actividad constructiva se desata y se concentra en zonas o lugares de la ciudad determinados; por ejemplo, en los años noventa fue la construcción de conjuntos de departamentos de viviendas sociales, unas 500 mil unidades de menos de 400 UF, la mitad de ellas en Santiago, y en particular en la zona sur. Hoy, el Programa Quiero Mi Barrio trabaja recuperando más de 500 barrios. Otros, como El Volcán II, Francisco Coloane, Parinacota, Villa Futuro (Chiguayante) y Los Cóndores (Temuco), pasan o pasaron por largos y carísimos procesos de demolición. Eran edificios de cuatro pisos; ahora hablamos de edificios de más de treinta pisos.

Loreto Rojas (2017), que estudia el proceso de construcción de edificios en altura en la comuna de Estación Central, ha registrado dos oleadas de construcción entre 2008 y 2016. Observa cada vez más características de precariedad: mayor altura, mayor número de departamentos por edificio, menor tamaño de los departamentos. Los espacios comunes son escasos; por ejemplo, un ascensor por cada 121 departamentos, en el mejor de los casos; en el peor, uno por cada 259 departamentos (p. 13). Pero eso no es todo: como no existe ninguna restricción, la autora advierte sobre evidencias de una tercera oleada, “con edificios proyectados a mayor altura y magnitud a los ya construidos, que alcanzarían los 40 pisos y más de 3000 departamentos de 22 metros cuadrados de superficie promedio” (p. 16).

5 Desregulación informal

Las áreas centrales de Santiago son el objeto de una gran actividad inmobiliaria, formal e informal, que disputa un mercado de alquiler de sectores de ingresos bajos para los cuales la centralidad es importante. Al revisar páginas de internet, se observan ofertas de arriendo de grandes inmobiliarias que parten desde 175.000 pesos por departamentos de 20 metros cuadrados, que compiten con los precios que deben pagar familias migrantes por cuartos de menor tamaño sin servicios.³

Las políticas de vivienda social de fines de los ochenta, y sobre todo de los noventa, fueron un intento de lograr que prácticamente toda la producción de vivienda se realizara a través de mecanismos de mercado formal. Por supuesto que hubo tomas de terreno en propiedades privadas o fiscales, pero fueron muy menores (con la excepción de la toma de Peñalolén, o algunas de Viña

3 Véase, por ejemplo, SuksaRent, Corredora de Propiedades, <http://suksarent.cl>

del Mar), y tampoco hubo una tradición de edificación de viviendas sin permisos. En años recientes, sin embargo, ello está cambiando, y se encuentra en desarrollo un mercado informal de la vivienda. Lo mencionado en relación con Estación Central muestra una operación del sector formal, en el borde de la ilegalidad por su interpretación de las normativas de construcción, y por sobre todo por el reducido tamaño promedio de las unidades de vivienda (20 metros cuadrados), que en el corto plazo llevará a su degradación.⁴

Por otra parte, se ha desarrollado un mercado informal de venta y alquiler de habitaciones para personas y familias de bajos ingresos, y también destinadas a inmigrantes que no tienen recursos estables o situación legal definida. Este mercado ofrece venta de suelo o arriendo de cuartos en campamentos, o alquiler de habitaciones en inmuebles con servicios comunes mínimos y no sometidos a ninguna regulación. La precariedad de la situación en que viven las familias en estos inmuebles subdivididos solo se visibiliza en ocasión de los censos, o cuando ocurren, por ejemplo, incendios:

- Julio 2017. Incendio dejó 24 inmigrantes damnificados en Santiago Centro (*biobiochile.cl*, 20-07-2017).
- Junio 2017. Incendio consume casa donde residían cerca de 45 inmigrantes en Padre Hurtado (*biobiochile.cl*, 23-06-2017).
- Mayo 2017. Incendio consume más de 20 habitaciones en cité de Santiago Centro (*24horas.cl*, 23-05-2017).
- Mayo 2017. Incendio en cité de Santiago muestra hacinamiento de personas migrantes. En el inmueble ubicado en Grajales con José Miguel Carrera vivían 81 personas de 33 grupos familiares (*La Tercera*, 23-05-2017).

De la misma forma se pueden citar casos de incendios ocurridos este año en campamentos de Antofagasta, Viña del Mar, Valdivia, Osorno.

Las inmobiliarias informales también han aprendido que la densidad es un buen negocio. Así, la primera oleada fue la subdivisión de los inmuebles por piezas; la segunda fue la de construir cuartos de alquiler en los patios traseros de las casas de la periferia del centro; la tercera fue construir inmuebles *ad hoc*, de alquiler para migrantes, con dimensiones aún menores. Así, durante la realización del Censo 2017, en la comuna de Quilicura se encontró, detrás de un portón, un inmueble que no contaba con permiso de edificación, construido para alquilar a migrantes, con más de cincuenta habitaciones de 3 por 4 metros, a lo largo de corredores angostos con servicios higiénicos comunes (*La Tercera*, 19-04-2017).

4 Particularmente cuando se conoce el resultado de los conjuntos habitacionales de los años ochenta y noventa, que se iniciaron con tamaños promedio de 27 a 33 metros cuadrados.

En los casos de inmuebles subdivididos existe un patrón similar: la persona propietaria encarga a una persona que vive en una de las habitaciones que da a la calle, el cobro de los alquileres. Como no existe contrato formal, las personas o familias que alquilan están en indefensión, pueden ser expulsadas en cualquier momento.

La otra alternativa informal que existe son los campamentos. De acuerdo con las cifras del Catastro de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011), por esos años había un total de 657 campamentos, 555 de los cuales se ubicaban en zonas urbanas; y el resto, en zonas rurales. Las regiones del país donde se concentraba el mayor número de campamentos eran la de Valparaíso, la Metropolitana y la del Biobío. En su mayoría se trata de ocupaciones informales de terrenos que, en su mayoría, son propiedad fiscal. No hay cifras oficiales a la fecha. Sin embargo, por la revisión de la prensa y de conocimiento de campo, se observa que la población que reside en dichos asentamientos ha aumentado, particularmente en Santiago, Viña del Mar y Antofagasta. Es el resultado de una expulsión de familias que no pueden o no quieren destinar parte de sus ingresos al pago de alquileres exorbitantes.

6 Cambios en la estructura urbana

La dinámica inmobiliaria formal e informal desregulada que está ocurriendo en nuestras ciudades, y que ejemplificamos con el caso de Santiago, tiene efectos a mediano y largo plazo, particularmente cuando existen más pobres de los que se supone y los precios de las viviendas también están subiendo más de lo que se supone.

La concentración de población en edificios de gran altura, con departamentos de 20 metros cuadrados y capacidad de ascensores mínima, y sin contar con la previsión de equipamiento urbano acorde a la cantidad de habitantes que llegarán, obviamente nos sitúa ante un problema ya conocido, como fue la construcción de viviendas sociales de los años ochenta y noventa. En un sector muy reducido de la comuna de Estación Central se están recreando las condiciones que llevaron a la existencia de Bajos de Mena, solo que esta vez no se trata de edificios de cuatro pisos sino de cuarenta pisos. Pero no solo eso, sino que también ha cambiado:

- la estructura de precios de la zona (y de la ciudad): en 2015 se licitaron terrenos por 50 UF el metro cuadrado en la comuna de Estación Central, lo cual fija una línea de base. Todo propietario querrá vender sobre ese mínimo;
- el tipo de oferta: edificios con más de mil departamentos, de 20 metros promedio;
- el perfil de las personas que comprarán o arrendarán.

En términos de mercado, solo el tipo de oferta de vivienda señalado soporta los precios del suelo referidos. Y ello quiere decir que cualquier intervención o regulación que se haga, llega demasiado tarde: los negocios están hechos, y las empresas seguramente ya están operando en otras zonas de la ciudad o en otras ciudades.

Con la oferta informal de alquiler para migrantes —dejando de lado los excesos de las construcciones *ad hoc*— ocurre algo similar: se ha fijado un nuevo umbral de precios. Las antiguas casas de poblaciones de principios de 1990, fachada continua, dos ventanas (cuartos a la calle) y puerta al centro, con tres o seis habitaciones que se arrendaban por 100 mil pesos, ahora no se encuentran a menos de 450 mil pesos... que es el equivalente a arrendar tres piezas a migrantes a 150 mil cada una.

En estos cambios, el papel de la Municipalidad es muy importante. Los cambios que en Estación Central son irreversibles son de responsabilidad de la Municipalidad que aprobó los permisos. En cuanto a la especulación que se ejerce sobre las necesidades habitacionales de los migrantes, es un problema también pendiente de regulación municipal, y de una oferta de vivienda de alquiler controlada (pública o privada) para cubrir sus necesidades.

La mejor y más clara opinión desde el sector inmobiliario que hemos encontrado con respecto a Estación Central, ha sido la del presidente del Comité Inmobiliario, de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Bernardo Echeverría, que —citado por *El Mercurio*— dijo: “Me guste o no, lo que se construye es lo que se permite” (*Economía y Negocios Online*, 07-04-2017).

Referencias bibliográficas

- biobiochile.cl* (2017-06-23). Incendio consume casa donde residían cerca de 45 inmigrantes en Padre Hurtado. Publicado por G. Focacci. <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2017/06/23/incendio-consume-casa-donde-residian-cerca-de-45-inmigrantes-en-padre-hurtado.shtml>
- biobiochile.cl* (2017-07-20). Incendio dejó 24 inmigrantes damnificados en Santiago Centro. Publicado por M. Cabrera. <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-metropolitana/2017/07/20/80-personas-habitantes-de-un-cite-son-evacuadas-tras-incendio-de-vivienda-en-santiago.shtml>
- Durán, G. & Kremerman, M. (2017). Pobreza y la fragilidad del modelo chileno. Nuevos indicadores para el debate de pobreza en Chile. *Ideas para el Buen Vivir* (11). Documentos de Trabajo del Área de Salarios y Desigualdad. Santiago: Fundación Sol., p. 4. <http://www.fundacionsol.cl/estudios/pobreza-y-fragilidad-modelo/>
- Economía y Negocios Online* (2017-04-07). Torres de Estación Central abren debate sobre la calidad de vida en viviendas de clase media. Por Equipo de Ciudad, Nacional, El Mercurio. <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=350413>

- elclarin.cl* (2017). Verdades y mentiras en relación a los guetos verticales en comuna de Estación Central. Denuncia Patricio Herman Pacheco, Presidente "Fundación Defendamos La Ciudad". http://www.elclarin.cl/web/files/Verdades_y_Mentiras_en_relacion_a_los_Guetos_Verticales_en_Estacion_Central_-_Patricio_Herman_2.pdf
- EMOL* (2017-04-06). Los "guetos verticales" de Estación Central que enfrenta al intendente Orrego con el municipio. 06 de abril. <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/06/853013/Construccion-de-edificios-en-Estacion-Central-enfrenta-a-intendente-y-municipio.html>
- Fundación para la Superación de la Pobreza (2017). Noticias: La fragilidad está en la mala distribución del ingreso. Por Juan Carlos Feres. <http://www.superacionpobreza.cl/la-fragilidad-esta-en-la-mala-distribucion-del-ingreso-por-juan-carlos-feres/> Extraído de *Estrategia*, 29 de junio de 2017. <http://www.estrategia.cl/doctoColumn.aspx?param=31548>
- GFK Adimark. Área de Estudios Territoriales (2017, julio). *Informe Trimestral MERCADO INMOBILIARIO Gran Santiago*, 2° trimestre 2017. http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/20170720_ioi%20%20%202t%202017.pdf
- Herman, P. (2017). Guetos verticales: ¡Miente, miente que siempre algo queda! (viernes 4 de agosto). *diarioUchile*, Año IX, 22 de septiembre de 2017 <http://radio.uchile.cl/2017/08/04/guetos-verticales-miente-miente-que-siempre-algo-queda/>
- La Tercera* (2017-04-19). Censo devela gran hacinamiento de haitianos en inmueble de Quilicura. <http://www.latercera.com/noticia/censo-devela-gran-hacinamiento-haitianos-inmueble-quilicura/>
- La Tercera* (2017-05-23). Incendio en cité de Santiago muestra hacinamiento de personas migrantes. Por X. Bertín. <http://www.latercera.com/noticia/incendio-cite-santiago-muestra-hacinamiento-personas-migrantes/>
- Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado (2017). Declaración final de la misión de la Relatora Especial sobre la vivienda adecuada, Santiago de Chile, 28 de abril de 2017, Sra. Leilani Farha. <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21544&LangID=5>
- Rojas, L. (2017). Ciudad Vertical: la "nueva forma" de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista 180*, (39), 1-15. <http://www.revista180.udp.cl/index.php/revista180/article/view/365>
- 24horas.cl* (2017-05-23). Incendio consume más de 20 habitaciones en cité de Santiago Centro. <http://www.24horas.cl/nacional/incendio-consume-mas-de-20-habitaciones-en-cite-de-santiago-centro-2392378>

Medioambiente

Situación del agua en Chile: ¿Qué hacemos ahora?

Flavia Liberona¹

Introducción

El agua es un elemento esencial para el mantenimiento de la vida humana, de los ecosistemas y de todos los seres vivos; debe ser entendida como un bien común limitado, no solo un recurso del que dependemos para realizar múltiples actividades económicas/productivas. La cantidad de agua dulce disponible es finita y cada vez se reduce más la disponibilidad de agua limpia (no contaminada); sin embargo, tenemos poca conciencia sobre cuánto dependemos de este elemento para el desarrollo de nuestras vidas, aunque es evidente que sin agua no hay vida. Esto, que parece muy simple, no se encuentra reflejado ni en el marco normativo ni en las políticas públicas nacionales que hacen referencia al tema.

En nuestro país, el Código de Aguas (DFL 1122, 1981 / 2014) establece que las aguas son un bien nacional de uso público (DFL 1122, 1981). No obstante, Chile tiene un régimen jurídico muy “particular”, según el cual la pro-

1 Flavia Liberona. Bióloga, Pontificia Universidad Católica de Chile. Docente y coordinadora en redes de trabajo sobre bosque nativo, institucionalidad ambiental, biodiversidad, transgénicos, entre otros. Directora ejecutiva de Fundación Terram, a cargo del trabajo en líneas temáticas como salmonicultura, cambio climático, contaminación atmosférica, minería y energía, institucionalidad ambiental y biodiversidad.

propiedad de la tierra se encuentra separada de la propiedad del agua (Decreto Ley 2603, 1979 / 1985),² ello de acuerdo al inciso final del artículo 19, N° 24, de la Constitución Política de la República, que establece que “los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”. La legislación existente no reconoce, sin embargo, la importancia del agua para nuestra sobrevivencia. Tampoco reconoce la existencia del agua en estado sólido (nieves, glaciares, ventisquero, permafrost, etcétera). Esto evidentemente presenta un problema que debe ser subsanado. El diseño del régimen de gestión y administración de las aguas proviene de la dictadura y se articula bajo el supuesto de que el mercado desempeña un rol fundamental en la asignación de este recurso. Por otra parte, en materia de protección y conservación de las aguas y ecosistemas, las políticas públicas son prácticamente inexistentes. Mientras esto ocurre, la desertificación avanza, la sequía se prolonga año tras año y los efectos del cambio climático son cada vez más evidentes.

En estas circunstancias, resulta relevante poner atención a las proyecciones del Quinto Informe de Evaluación del Panel Intergubernamental de Cambio Climático (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático [IPCC], 2013-2014),³ las que indican que producto del fenómeno del calentamiento global y los cambios climáticos, Chile será afectado en su régimen hídrico y ocurrirán cambios significativos: aumento de las zonas áridas hacia el sur del país, disminución de precipitaciones y caudales en los ríos en la zona central, aumento de precipitación líquida para las zonas australes donde antes nevaba, y precipitaciones más intensas en periodos cortos.

Los pronósticos científicos entregan información relevante sobre cómo variará la disponibilidad de agua y, por tanto, cómo el acceso al agua para consumo humano se verá seriamente amenazado, lo cual debería imponer una agenda de medidas urgentes.

Al asumir el gobierno Michelle Bachelet, en el Mensaje Presidencial ante la Cámara de Diputados del 6 de enero de 2010 (Cámara de Diputados, 2010) señaló: “El agua es fuente de vida y desarrollo. Además, constituye la base del medio ambiente, el eje de nuestros pueblos originarios, es insumo esencial para la producción de bienes y servicios y forma parte integrante del paisaje y origen de nuestras cuencas hidrográficas”. Esto parecía ser un buen presagio al inicio de su mandato, pues la Presidenta relevaba la importancia del agua para las personas y ecosistemas.

2 El DL Núm. 2603, de 1985, separa la propiedad de la tierra respecto de la propiedad del agua.

3 Véase *Agua* (2014). Los cuatro volúmenes del Quinto Informe de Evaluación del IPCC están disponibles en <https://www.ipcc.ch/activities/activities.shtml>.

Según citado por el Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos ante la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales del Senado, el 14 de abril, 2015, para el Consejo Económico y Social de la ONU “el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. Es esencial para producir alimentos y para asegurar la higiene ambiental. El agua es fundamental para procurarse un medio de subsistencia y para disfrutar de determinadas prácticas culturales” (Senado de la República, 2015, diapo. 4).

Con el propósito de avanzar en cambios regulatorios, institucionales y de gestión, Bachelet nombró un Delegado Presidencial del Agua y le encomendó la elaboración de una Política y Plan de Acción de Recursos Hídricos.⁴ Esto tenía un sentido político, pues mientras la máxima autoridad en materia de aguas del país, el Director General de Aguas, se abocaba a sus tareas habituales, había otra persona que se encargaría de realizar un diagnóstico y elaborar propuestas.

1 Políticas públicas del agua durante el gobierno de Bachelet

La persona nombrada como Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, Reinaldo Ruiz, trabajó durante varios meses con el propósito de establecer un diagnóstico y propuestas, las cuales quedaron plasmadas en la Política Nacional para los Recursos Hídricos (Ministerio del Interior y Seguridad Pública 2015). En la presentación de dicho documento ante el Senado (Senado de la República, 2015) se identificaron los siguientes problemas (diapo. 5):

- Insuficiente resguardo del patrimonio ambiental.
- Muchos actores que compiten por un recurso que es finito y escaso.
- Deficitario acceso al agua para consumo y actividades agrícolas básicas (mundo rural).
- Sobreexplotación de acuíferos.
- Institucionalidad pública dispersa.
- Escasa consideración de los efectos del cambio climático.

Con el propósito de abordar estos problemas se elaboró la Política Nacional de Recursos Hídricos, cuyos principios orientadores son los siguientes (diapo. 6):

4 Medida 45 para los primeros 100 días de gobierno: “Los nuevos desafíos en materia de recursos hídricos demandan una especial atención del Estado. Nombraremos un Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos, con dedicación exclusiva, a fin de identificar y avanzar en soluciones a la escasez de agua en el país”. M. Bachelet (2013).

- Proyecto de ley: Reforma el Código de Aguas Asegurar sustentabilidad y protección del agua (cantidad y calidad).
- El acceso y disponibilidad son parte del sistema de Derechos Humanos.
- Coordinación institucional y descentralización.
- Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, considerando las especificidades de la cuenca.
- Participación ciudadana y acceso a la información.
- Modernización de la institucionalidad y promoción de cambios culturales.

Para lograr cambios en la gestión de recursos hídricos, la Política Nacional establece fundamentos, objetivos, directrices e instrumentos. Entre estos últimos están: reordenamiento institucional; nuevo marco legal; planes nacionales, por cuencas y por regiones; definición de usos; tarifas por usos y administración del sistema., incluyendo seguridad de presas.

Sin embargo, y pese a la importancia de establecer cambios en la administración y gestión de las aguas, la realidad de los hechos se impuso, pues poco o nada sirvió que se haya recabado información, realizado un diagnóstico, establecido fundamentos para una propuesta de Política Pública. Lo presentado no pasó de ser un ejercicio que quedó archivado y en el recuerdo de quienes han realizado algún nivel de seguimiento al tema.

Desde su nombramiento hasta que dejó su cargo en noviembre de 2016, existió una permanente tensión entre el Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos y el Director General de Aguas, Carlos Estévez, quien —como bien tituló el *Diario Financiero* (2016)— “ganó el gallito”. Esto significa que Chile cuenta con un documento denominado *Política de Recursos Hídricos 2015*, pero que en la práctica el gobierno de la presidenta Bachelet decidió no impulsar las acciones propuestas en él.

Por otra parte, en marzo de 2014, cuando Bachelet asumió el gobierno, se encontraba a punto de ser aprobada por la Comisión de Recursos Hídricos de la Cámara de Diputados una moción parlamentaria (Boletín N° 7543-12), que planteaba una reforma al Código de Aguas y que había sido presentada en marzo del año 2011 por un grupo transversal de diputados (Senado de la República, 2011: Proyecto de ley: Reforma el Código de Aguas). Estos habían concordado un texto para modificar el Código de Aguas que se basaba en un diagnóstico sobre el contexto político y normativo, en el que se destaca:

- El incremento de conflictos por el agua.
- Problemas de acceso y abastecimiento.
- Escasez hídrica y la extracción ilegal.

- Sobreotorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas.
- Concentración de propiedad de derechos de aprovechamiento.
- Desarrollo local y abastecimiento primario sin seguridad jurídica.
- Degradación ambiental de salares, humedales y cuencas hidrográficas.
- Condiciones de mercado erráticas y muy disímiles en el territorio.
- Información limitada y dispersa sobre los recursos hídricos.

Con la llegada de Bachelet a la Presidencia se detuvo la tramitación de esta reforma al Código de Aguas, pues el Gobierno planteó que quería presentar indicaciones al texto legal en el mismo sentido que establecía la propuesta de los diputados. Esto fue aceptado por los parlamentarios, pues consideraron que contar con el apoyo del Gobierno fortalecería los cambios propuestos. Además, en su Mensaje del 21 de mayo de 2014, la presidenta Bachelet señaló que se debe modificar “sustancialmente el Código de Aguas” (Bachelet, 2014, p. 20). La indicación sustitutiva, que fue presentada por el Gobierno en octubre de 2014 (Cámara de Diputados, 2014b), a grandes rasgos pretendía establecer:

- Limitación de los derechos de aprovechamiento por consideraciones de interés público.
- Reconocimiento del acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano esencial e irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado.
- Priorización de los usos de agua para consumo humano, uso doméstico de subsistencia y saneamiento.
- Posibilidad de constitución de reservas de agua para fines de consumo humano.
- Temporalidad de nuevos derechos a un plazo de treinta años máximo, con posibilidad de ser prorrogados en caso de demostrar un uso del agua, así como disponibilidad física.
- Extinción de los derechos de aprovechamiento en caso de no uso efectivo del agua. Plazos de cuatro a ocho años, dependiendo del tipo de derecho.
- Fortalecimiento de atribuciones de la Dirección General de Aguas.
- Caducidad de derechos no inscritos en el Registro de Aguas.

Luego del ingreso de la indicación sustitutiva, el Ejecutivo presentó al menos en tres ocasiones indicaciones al proyecto de ley en la Cámara de Diputados. El texto fue finalmente aprobado en la sala de la Cámara de Diputados

en noviembre de 2016. Con ello culminó el primer trámite legislativo y pasó a segundo trámite en el Senado. Actualmente se encuentra en la Comisión de Recursos Hídricos y Sequía del Senado y su futuro es incierto, pese a haber sido establecida su aprobación como prioritaria para el Gobierno.

La tramitación de esta reforma al Código de Aguas ha generado expectativas, tensiones y presiones de grupos de interés, especialmente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). La argumentación en contra de algunas de las modificaciones se basa en que el proyecto es inconstitucional, debido a que se afectaría el derecho de propiedad. Lo más probable es que, de aprobarse, esta reforma no genere grandes cambios en el régimen jurídico de las aguas, pero sí que instale algunos conceptos, como establecer que el acceso al agua potable y saneamiento es un derecho humano.

Con el propósito de buscar consenso en la Comisión de Recursos Hídricos del Senado, en abril de 2017 el Gobierno presentó nuevas indicaciones al proyecto de ley, las que terminaron de ser analizadas en agosto del presente año. El proyecto debe pasar luego a la Comisión Hacienda y a la sala para su aprobación. Sin embargo, el futuro del texto legal propuesto por el Ejecutivo es incierto, pues desde la Cámara de Diputados han anunciado el rechazo a las indicaciones presentadas en el Senado. En todo caso, es muy probable que esta reforma no logre ser aprobada durante este gobierno.

2 Glaciares

En Chile, los glaciares no están reconocidos en la legislación vigente, lo cual implica que no existen regulaciones que permitan su conservación y que definan lo que se puede o no hacer en ellos. Esto pese a la importancia estratégica que tienen para el abastecimiento de los cursos de agua. Tomando esto en consideración, tres ONG, junto a un grupo de diputados, trabajaron en la elaboración de un texto legal. En mayo de 2014, justo antes del Mensaje Presidencial del 21 de mayo, un grupo transversal de diputados presentó el resultado de este trabajo, contenido en una moción parlamentaria para la protección de glaciares (Cámara de Diputados, 2014a).

El objetivo de la iniciativa legal era la preservación y conservación de los glaciares, los ambientes glaciares y periglaciares y el permafrost. En ella se reconocía su valor hidrológico estratégico para el mantenimiento de las cuencas y ecosistemas, y las importantes funciones que cumplen para responder a las necesidades de las poblaciones humanas y de las actividades productivas. Además, se indicaba que constituyen importantes e insustituibles reservas estratégicas de agua en estado sólido; que son proveedores de agua de recarga de las cuencas hidrográficas superficiales, caudales y napas subterráneas; y que constituyen una de las principales fuentes de agua en épocas de verano y periodos de sequía.

Al igual como ocurrió con la reforma al Código de Aguas, la presidenta Bachelet, en su Mensaje del 21 de mayo de 2014, anunció el envío al Congreso de un proyecto de ley para la protección de glaciares (p. 10). En concordancia con esto, el Gobierno manifestó su interés en la iniciativa legal de los diputados y se comprometió a presentar indicaciones. En mayo de 2015, y previa a una negociación con parlamentarios de la Nueva Mayoría que habían presentado la moción parlamentaria (Boletín N° 9364-12), el Gobierno presentó una indicación sustitutiva. El contenido de esta indicación desvirtuaba claramente los objetivos de la iniciativa legal, reduciendo al mínimo la posibilidad de protección de los glaciares. Si bien el texto legal fue aprobado por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, su tramitación legislativa quedó paralizada en la Comisión de Hacienda de la misma Cámara, tras un lapidario informe jurídico emitido por la Corte Suprema.

En resumen, durante el mandato de la presidenta Bachelet y pese a las señales políticas que se dieron a inicio de su gobierno, no se han realizado avances sustantivos en relación con la protección, conservación, administración y gestión de las aguas. Las razones que hay tras esto probablemente obedecen a tensiones al interior del Gobierno, la baja prioridad asignada a estas reformas y las fuertes presiones que han realizado sectores empresariales como la Sociedad Nacional de Agricultura y las grandes empresas mineras.

Algo similar ocurre respecto de normativas de menor jerarquía en relación a las aguas, como son las normas secundarias de calidad de las aguas, cuyos procesos de dictación presentan un gran retraso. No obstante, la problemática socioambiental del agua se ha hecho cada vez más visible en estos años. Por una parte, la prolongada sequía puso de manifiesto la importancia de este vital elemento para las personas, comunidades y actividades productivas, pero también mostró situaciones de injusticia. A ello se han sumado numerosos conflictos socioambientales de diversa índoles asociados al agua. Entre ellos, los vinculados a centrales hidroeléctricas como Mediterráneo, Alto Maipo, Cuervo, Achibueno, por solo nombrar algunas. También existen conflictos asociados al abastecimiento de agua para comunidades locales y por usurpación de agua, especialmente en La Ligua y Petorca. Todo esto ha ido conformando articulaciones sociales de movimientos locales cuyas demandas no han sido escuchadas, y menos atendidas.

3 Evaluaciones de desempeño ambiental 2005-2015

En 2016 se dio a conocer el informe *Evaluaciones del Desempeño Ambiental, Chile 2016*, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2016), documento que contiene una revisión de las políticas públicas en materia

ambiental para el periodo 2005-2015. Esta evaluación es parte del programa de la OCDE sobre exámenes ambientales y tiene como propósito ayudar a los países miembros y a países socios seleccionados a mejorar su desempeño individual y colectivo en cuanto a la gestión ambiental, mediante las siguientes actividades (p. 5):

- ayudar a los distintos Gobiernos individualmente a evaluar los avances en la consecución de sus objetivos ambientales;
- promover la realización constante de un diálogo de políticas y un aprendizaje entre pares;
- estimular una mayor rendición de cuentas por parte de los Gobiernos, tanto entre sí como ante la opinión pública.

El citado informe realiza un diagnóstico sobre las aguas en Chile, analizando la oferta y demanda, la disponibilidad de agua, la carencia de información por parte de las instituciones del Estado, el consumo de agua de las principales actividades económicas, la normativa existente, los problemas que presentan los sistemas de abastecimiento y tratamiento de aguas, así como los problemas de contaminación, el sobretorgamiento de derechos de agua y las fallas y opacidad del mercado de agua, entre otros temas.

Como parte del informe, CEPAL y OCDE establecen las siguientes recomendaciones (p. 27):

- Adoptar un enfoque basado en los riesgos para la gestión de los recursos hídricos, mediante el desarrollo de una base de información sobre los riesgos relacionados con el agua que sirva de guía a la adopción de decisiones; considerar la posibilidad de otorgar más facultades a las mesas redondas en la resolución de conflictos relacionados con el agua.
- Concebir e implementar nuevas reformas del régimen de asignación de aguas, con el fin de asegurar la imposición de límites efectivos y exigibles a las extracciones, que reflejen las exigencias ambientales y ecológicas y la necesidad de un uso sostenible; establecer usos “esenciales” del agua (entre otros, el abastecimiento público de agua, y los servicios de saneamiento y ecosistémicos) a los que se otorgue alta prioridad; acelerar la regularización y el registro de los derechos de uso del agua, para que el registro público sobre la materia sea plenamente operativo y transparente; considerar la posibilidad de realizar subastas de nuevos derechos, en zonas en las que no haya una asignación excesiva, y reforzar las medidas de fiscalización y las sanciones aplicables a las extracciones ilegales.

- Desarrollar una estrategia para evitar la asignación excesiva en cuencas y acuíferos en los que los derechos de uso del agua excedan la capacidad sostenible del cuerpo de agua.
- Seguir expandiendo la cobertura de las normas sobre calidad del agua y acelerar la implementación de la plataforma prevista de información sobre calidad del agua e información ecológica, con el propósito de recopilar y publicar sistemáticamente información sobre la calidad del agua; perfeccionar el monitoreo de la contaminación del suelo y de la extracción de agua para proteger los ecosistemas, en particular los humedales.

Considerando las situaciones antes descritas y las recomendaciones en materia de aguas que se consignan en el informe de la OCDE, resulta evidente que la problemática del agua debería ser uno de los temas en agenda del futuro gobierno.

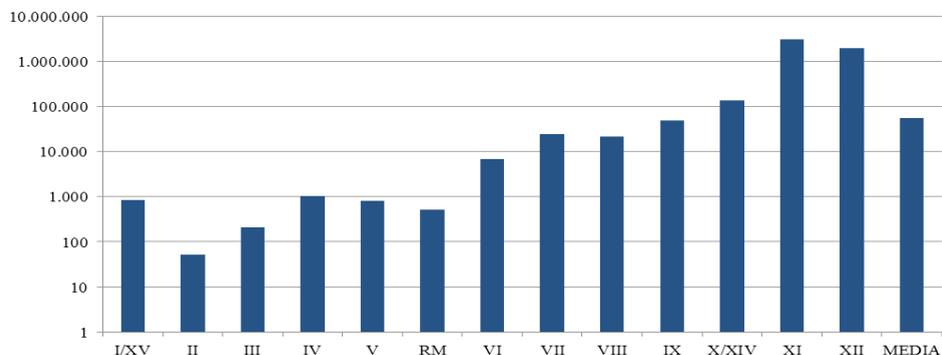
4 Información de importancia en relación con el agua

A continuación y con el propósito de ejemplificar de mejor forma algunas situaciones preocupantes vinculadas a la situación de las aguas en Chile, entregamos información que nos parece relevante para la comprensión, análisis y desarrollo de propuestas.

4.1 Distribución de las aguas en Chile

Debido a sus características geográficas, ecológicas y climatológicas, Chile presenta una serie de condiciones que determinan la existencia de una distribución desigual de las aguas. En el territorio nacional existen numerosos ríos, que ofrecen abundantes recursos hídricos superficiales; además, cuenta con un volumen significativo de recursos hídricos subterráneos, así como reservorios en forma de lagos y glaciares. Estos últimos son las principales fuentes de agua que alimentan los ríos chilenos. Si bien “Chile dispone de unos 56.000 m³ de agua dulce renovable per cápita, la quinta mayor cifra de la OCDE” (CEPAL/OCDE, 2016, p. 82), la distribución de las aguas o recursos hídricos no es homogénea. Así, mientras la disponibilidad promedio anual en la región de Antofagasta es de 52 m³ por persona, en la región de Aysén es de casi 3.000.000 m³ como promedio anual por persona.

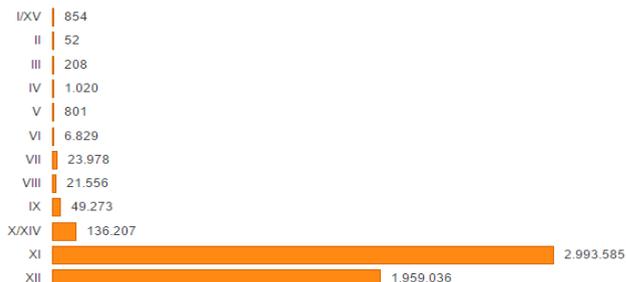
Gráfico 1. Disponibilidad de agua en Chile por habitante, 2009



Región	m3/per/año
I/XV	854
II	52
III	208
IV	1.020
V	801
RM	525
VI	6.829
VII	23.978
VIII	21.556
IX	49.273
X/XIV	136.207
X	2.993.585
XI	1.959.036
Media	53.953

Fuente: Ministerio de Obras Públicas (MOP), Dirección General de Aguas (DGA) (2013), *Estrategia Nacional de Recursos Hídricos 2012-2025*, p. 9 (http://www.mop.cl/documents/enrh_2013_ok.pdf).

Gráfico 2. Metros cúbicos por habitante por región



Fuente: T13, Mapa del agua en Chile: 8 claves para entender cómo usamos ese recurso (05-06-2014) (<http://bit.ly/2w8TbFo>)

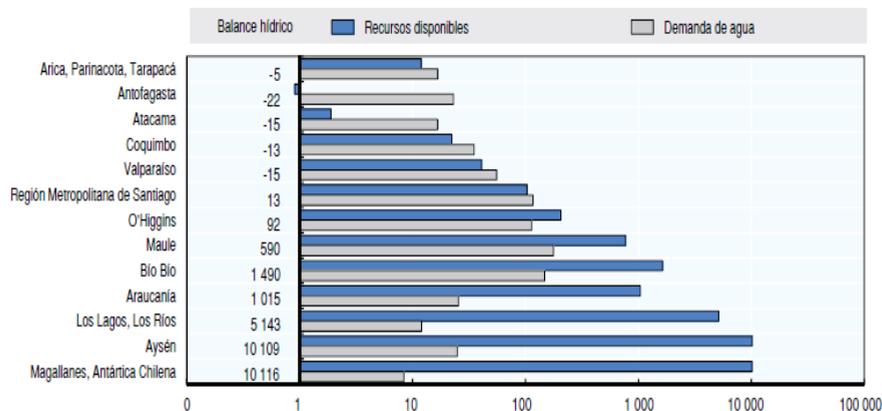
El informe de CEPAL/OCDE (2016) señala:

Según el Código de Aguas de 1981 y la enmienda de 2005, la asignación y el uso de los recursos hídricos se basan en un sistema de derechos negociables sobre el aprovechamiento privado de aguas. Este enfoque procura fijar un precio que refleje el verdadero costo de oportunidad del recurso hídrico con miras a lograr una reasignación eficiente del agua de las actividades de bajo valor a las de mayor valor. Sin embargo, las distorsiones en las normas y prácticas de asignación llevaron a una sobreasignación y una concentración excesiva de los derechos de aprovechamiento de aguas (DAA). Ello ha exacerbado la sobreexplotación de algunos acuíferos del norte y el centro de Chile (MMA, 2012), la escasez de agua potable en aldeas rurales, y los conflictos entre comunidades locales (incluidas las comunidades indígenas), agricultores y las compañías mineras e hidroeléctricas. (p. 84)

4.2 Oferta y demanda de agua

Según la información disponible en la Dirección General de Aguas para el año 2011, entre las regiones de Arica y Parinacota y la Región Metropolitana la demanda excede la oferta. Esto es particularmente preocupante, pues en ellas se concentra la mayor cantidad de personas.

Gráfico 3. Demanda y oferta de agua, por región, 2011 (en metros cúbicos por segundo [escala logarítmica])



Nota: Las regiones están ordenadas de norte a sur.

Fuente: Ministerio de Medio Ambiente (MMA), Segundo reporte del estado del medio ambiente. Santiago, 2015. Obtenido de CEPAL/OCDE (2016), p. 83.

La situación se torna más compleja cuando revisamos la proyección de la demanda hídrica para los próximos años en el Balance Hídrico Regional elaborado por la Dirección General de Aguas. Este nos muestra que se incrementará

la demanda, aumentándose la brecha entre oferta y demanda, lo que hace prever que la actual situación se agravará.

4.3 Proyección de la oferta y demanda para los próximos 15 años tomando como base el año 2011

Tabla 1. Balance hídrico regional actual y futuro (m³/s)

Región	Demanda actual	Oferta actual	Balance actual	Demanda 15 años	Oferta 15 años	Balance 15 años
XV-I	16,7	11,9	-7,4	26,3	11,9	-17,0
II	23,0	0,9	-22	34,8	0,9	-33,8
III	16,7	1,9	-14,8	22,4	1,9	-20,5
IV	35,0	22,2	-12,8	41,8	21,1	-20,7
V	55,5	40,7	-27,4	64,2	36,6	-38,7
RM	116,3	103,0	-35,6	124,9	92,7	-51,4
VI	113,5	205,0	38,7	119,1	184,5	18,7
VII	177,1	767,0	442,5	184,5	690,3	383,6
VIII	148,0	1638,0	1249,1	246,0	1474,2	1033,3
IX	25,5	1041,0	767,3	38,3	936,9	675,4
XIV-X	12,0	5155,0	3905,8	17,9	4639,5	3508,1
XI	24,9	10134,0	8284,9	27	10134,0	8282,9
XII	8,4	10124,0	8394,6	15,7	10124,0	8387,2
Total País	772,6	29244,6	22962,7	962,8	28348,5	22107,1

Fuente: Fuente: Elaboración propia DGA, base estudio de demanda 1996 y 2007, proyecciones basadas en sexto censo. En Ministerio de Obras Públicas, *Modernización del Mercado de Aguas en Chile. Contribución del Estado a la modernización del mercado del Agua* (2011), p. 5. <http://negocios.udd.cl/files/2011/04/Modernizaci%C3%B3n-Mercado-Aguas-28.04.11.pdf>

4.4 Respuesta del Estado a la escasez de agua

El Estado ha respondido a los problemas de escasez de agua para consumo humano en el sector rural instalando un sistema de emergencia, basado en la entrega de agua en camiones aljibe y la construcción de abastos de agua, entre otras medidas. Pero, sin duda, esto es insuficiente y no se puede transformar en una política pública permanente.

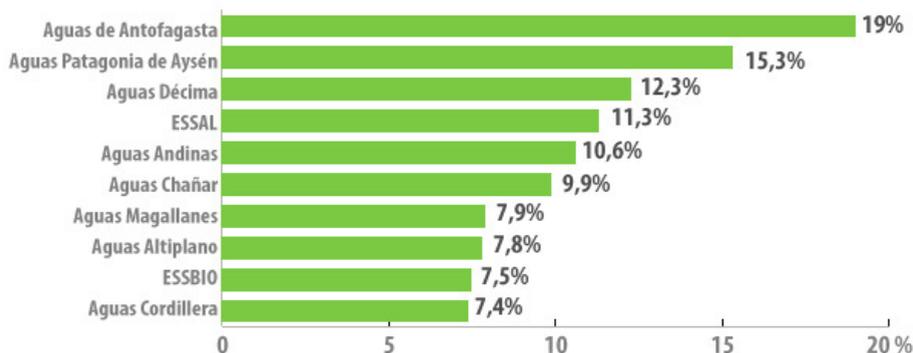
Un catastro realizado en diciembre de 2014 por el Ministerio de Obras Públicas indica que existen más de 400 mil personas que reciben agua en camiones aljibe, la que no puede ser considerada como agua potable ni tampoco cumple con los requisitos mínimos de suficiencia establecidos por la Organización Mundial de la Salud (*La Tercera*, 2014).

4.5 Estado del saneamiento de aguas

Chile ha aumentado los sistemas de saneamiento de aguas de un 20% de las viviendas con conexión a redes de tratamiento de aguas servidas en el año 2000, a un 96% en 2013 (CEPAL/OCDE, 2016, p. 35); sin embargo, de esos hogares solo dos tercios cuentan con sistemas avanzados de tratamiento (secundario y terciario), lo que está por debajo del estándar OCDE. La mayoría de las plantas de tratamiento de aguas servidas no eliminan los nutrientes de las aguas servidas urbanas. Algunos municipios descargan las aguas servidas en el mar por medio de emisarios submarinos tras efectuar únicamente un tratamiento primario (Ibíd., p. 87).

En cuanto a las tarifas del sistema de servicios de agua y saneamiento, existe poco conocimiento sobre cómo se fijan; más aún, existe una gran opacidad en el proceso de fijación de tarifas, lo cual se torna más grave todavía si, efectivamente, estas permiten a las empresas recuperar casi el doble de la inversión realizada, una de las más altas tasas de retorno de Latinoamérica.

Gráfico 4. Rentabilidad sobre activos de las sanitarias, 2013 *



Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios, citado en CIPER Chile (2014).

Estas tarifas están relacionadas con el valor de mercado de los derechos, y reflejan la escasez hídrica del país. En el mundo rural, esta función es asumida por el Estado, no recuperándose los costos de inversión y con poco desarrollo de infraestructura.

Desde el sector minero, la demanda de agua ha ido en aumento en forma exponencial. Se espera que para el periodo 2014-2025 se produzca un aumento de la misma de un 40%, siendo posible que esta demanda se cubra con extracción de agua marina, con el consiguiente efecto de aumento de requerimientos energéticos y el deterioro de los ecosistemas aledaños (CEPAL/OCDE, 2016, p. 84).

4.6 *Calidad / Contaminación de las aguas*

Al igual que la distribución de las aguas, la calidad de estas no es homogénea en el territorio nacional. En la zona austral, donde existe mayor cantidad de lagos, lagunas, glaciares y baja densidad poblacional, la calidad de las aguas es buena; no así en la zona central, donde se concentra la mayor cantidad de población, actividades económicas, a lo que se suma el limitado acceso a plantas de tratamiento terciario de aguas servidas y las grandes escorrentías de tierras agrícolas y forestales, que ha provocado la eutrofización de los estuarios, los humedales y los lagos costeros (CEPAL/OCDE, 2016, p. 87). Por otra parte, la actividad minera ha causado el aumento de los niveles de cobre y sales de algunos ríos. Según el Ministerio de Medio Ambiente, los efluentes mineros incrementan la concentración de metales pesados y sulfatos presentes en las aguas superficiales.

Pese a los diagnósticos elaborados por instituciones públicas y que se consignan en el informe CEPAL/OCDE (2016) sobre evaluaciones ambientales de Chile, los procesos para la dictación de normativa sobre calidad de las aguas presenta un enorme retraso.

5 **Institucionalidad vinculada con la gestión de las aguas en Chile**

La institucionalidad vinculada con la gestión de las aguas en Chile es variada y compleja, e involucra organismos muy diversos de distintos sectores públicos y privados del país. El Banco Mundial, en su informe para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua del año 2013 (Banco Mundial/Gobierno de Chile, 2013), identificó a 43 organismos de distinta naturaleza que cumplirían alrededor de 102 funciones relacionadas a la gestión del agua en Chile, transformándolo en uno de los países con mayor diversidad de autoridades administrativas involucradas en la gestión del recurso hídrico. Entre dichos organismos (pp. 24-32), están los siguientes:

Dirección General de Aguas (DGA): Ministerio de Obras Públicas, cumple un papel relevante en el otorgamiento de derechos de aprovechamiento de aguas y el inventario, catastro y control del recurso hídrico.

Dirección de Obras Hidráulicas (DOH): Ministerio de Obras Públicas, tiene como objetivo suministrar servicios de infraestructura hidráulica que permitan el óptimo aprovechamiento del agua, la protección del territorio y el bienestar de la población, con eficiencia en el uso de los recursos y la participación de la ciudadanía en las distintas etapas de los proyectos, para contribuir al desarrollo sustentable del país.

Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS): Organismo que se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio de Obras Públicas. Se encarga de la fijación de tarifas por los servicios de agua potable y alcantarillado de

aguas servidas que prestan las empresas sanitarias, el otorgamiento de concesiones de servicios sanitarios, la fiscalización de las empresas sanitarias y la fiscalización de los establecimientos industriales generadores de Residuos Industriales Líquidos (RILES).

Comisión Nacional de Riego (CNR): Depende del Ministerio de Agricultura y está organizada en un Consejo de Ministros, integrado por los titulares de Agricultura —quien lo preside—; Economía, Fomento y Reconstrucción; Hacienda; Obras Públicas; y Desarrollo Social.

Ministerio de Medio Ambiente, secretaría de Estado encargada de colaborar con el Presidente de la República en el diseño y aplicación de políticas, planes y programas en materia ambiental, así como en la protección y conservación de la diversidad biológica y de los recursos naturales renovables e hídricos, promoviendo el desarrollo sustentable, la integridad y política ambiental y su regulación normativa.

Organizaciones de usuarios: Entidades de carácter privado que, sin embargo, cumplen funciones públicas; sus integrantes tienen un alto nivel de autonomía para adoptar en sus estatutos los acuerdos que estimen convenientes. Sus objetivos son distribuir las aguas de acuerdo con los Derechos de Aprovechamiento de Aguas de sus usuarios, construir, mantener, mejorar y administrar los sistemas de distribución y resolver los conflictos que se pueden generar. Estas entidades son las Juntas de Vigilancia, las Comunidades de Aguas y las Asociaciones de Canalistas.

6 Mercado del agua en Chile

La asignación inicial de los derechos de aguas responde a un sistema mixto que considera, por un lado, los derechos adquiridos (usos históricos); y por otro, el otorgamiento de derechos por parte del Estado sin un valor asociado. La duración de estos derechos es perpetua. La regulación permite la transferencia de estos derechos entre privados mediante transacciones comerciales (compraventa) transadas en el mercado, los que deben ser inscritos en el Conservador de Bienes Raíces.

Una de las características principales del sistema instituido en 1981 (Código de Aguas) ha sido la libre transferencia de Derechos de Aprovechamiento de Aguas, “estableciéndose los mercados de aguas como instrumento de promoción de la reasignación del agua a usos de mayor valor” (Banco Mundial/Gobierno de Chile, 2013, p. 10, párr. 6). En definitiva no es el Estado el que determina las necesidades de agua, las prioridades de uso, ni cuál es su uso racional, sino los particulares poseedores de derechos de agua, quienes pueden transarlos. En este sistema, el titular de un derecho de aprovechamiento debe inscribirlo en el Conservador de Bienes Raíces.

Según el informe CEPAL/OCDE (2016), la enmienda al Código de Aguas del año 2005, “ha reducido la especulación y el acaparamiento de derechos de aprovechamiento de aguas, lo que liberó recursos para un mayor número de usuarios potenciales y, a su vez, dio lugar a una asignación más equitativa (...). No obstante, persiste la histórica sobreasignación y concentración de derechos de agua (DAA), al igual que ciertas ineficacias del mercado y la información” (p. 86)

Más allá de la opinión que emite el Banco Mundial y lo que señala el informe CEPAL/OCDE, podemos afirmar que en Chile no existe un mercado real de agua acorde a lo que la propia ley señala. Esto porque:

- Es muy difícil saber quién tiene los derechos de agua en un determinado curso hídrico, a menos que estos estén en el registro público voluntario.
- Los derechos de agua que son transados no necesariamente quedan registrados en la DGA, pues pueden ser inscritos directamente en el Conservador de Bienes Raíces.
- No existe información pública y de fácil acceso sobre los derechos otorgados por cuenca, como tampoco sobre cuáles cuencas han sido sobreotorgadas. Tampoco es posible acceder fácilmente a la información de los derechos de agua otorgados en una comuna o localidad.
- No existe información pública sobre cómo, cuándo se transan y a qué precio los derechos de agua.
- El Estado no desempeña ningún rol en la existencia o no del supuesto mercado de agua y no tiene potestades que le permitan establecer regulaciones al mercado.

7 Desafíos para un próximo gobierno

Sin duda el rol del Estado en la gestión de las aguas en Chile presenta serias deficiencias, a lo que se suma que la institucionalidad de las aguas en Chile es dispersa y compleja. Adicionalmente, la información disponible nos muestra que la oferta y demanda de agua para los próximos años requerirá de nuevos modelos de gestión que permitan abastecer adecuadamente a la población. En este sentido, se plantean importantes desafíos para un nuevo gobierno. A continuación se entregan algunas propuestas.

- Reconocimiento constitucional de las aguas continentales (dulces) en cualesquiera de sus estados como recurso estratégico.
- Reconocimiento jurídico y ley sobre protección efectiva de los glaciares. Una alternativa a esto es declarar los glaciares como Monumentos Naturales y Sitios de Interés Científico, amparados en la

Convención para la Protección de la Flora, Fauna y Bellezas Escénicas, conocida como Convención de Washington, la cual fue ratificada por Chile el año 1967 mediante DS N°531 del Ministerio de Agricultura.

- Modificar la legislación chilena, reconociendo el acceso al agua potable y saneamiento como un derecho humano, junto con desarrollar e implementar políticas públicas que garanticen el ejercicio de este derecho.
- Establecer en la legislación prioridades de uso para las aguas, utilizando principios y criterios que permitan garantizar como primera prioridad el uso de agua para consumo humano; luego el mantenimiento de ecosistemas y actividades locales de bajo impacto ambiental y que generen beneficios sociales; finalmente, el uso para el desarrollo de actividades económicas a gran escala o de alto impacto ambiental. Esto ya estaba reconocido en el Código de Aguas del año 1967.
- Establecer en la legislación potestades al Estado para gestionar efectivamente las aguas en cualquier curso de agua o sección de este, si las condiciones lo ameritan. Esto implica que el Estado debe poseer una cantidad de derechos de agua efectivos que le permitan gestionar los recursos hídricos bajo algunas situaciones específicas, como puede ser sequía.
- Establecer e implementar reformas al régimen de asignación de aguas, con el fin de asegurar la imposición de límites efectivos y exigibles a las extracciones, que reflejen las exigencias ambientales y ecológicas y la necesidad de un uso sostenible. Por lo tanto se requiere adicionalmente fortalecer la capacidad de fiscalización de los organismos del Estado.
- Establecer efectivamente las condiciones para que exista un mercado de aguas, esto es, información pública clara y obligatoria sobre quiénes tienen derechos de agua en cada curso y/o sección; transparentar la información sobre las transacciones de agua (involucrados y precios); inscribir los derechos de agua en un registro público obligatorio; entregar potestades al Estado para gestionar aguas. Esto debería regir para todos los tipos de derechos de agua.
- Establecer en la legislación temporalidad a los derechos existentes y nuevos; los nuevos derechos, a un plazo máximo de veinte años, con posibilidad de ser prorrogados en caso de demostrarse un uso del agua, así como disponibilidad física.

- Extinción de los derechos de aprovechamiento en caso de no uso efectivo del agua. Los plazos no deberían exceder los seis años, dependiendo del tipo de derecho.
- En el caso de las sanitarias, resulta urgente revisar el marco regulatorio que las rige y transparentar el sistema de fijación de tarifas al consumidor final.
- Avanzar en la generación de normas de calidad secundarias de las aguas y en el establecimiento de planes de prevención y descontaminación de las aguas, de acuerdo con lo establecido.
- Modificar la Ley 19300, en particular el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, para que sea obligatorio que los proponentes que ingresan proyectos a calificación ambiental acrediten que cuentan con los derechos de agua en la cantidad que requiere el proyecto que están evaluando.

Referencias bibliográficas

- Agua [La revista del recurso hídrico en Chile]. (2014). Menor disponibilidad de agua, principal impacto del cambio climático en Chile. Publicado el 01 de abril de 2014. <http://bit.ly/2x1jWuk>.
- Bachelet, M. (2013). *50 compromisos para mejorar la calidad de vida en el Chile de todos. 100 primeros días de Gobierno*. En línea. <http://michellebachelet.cl/pdf/50medidasMB.pdf>
- Bachelet, M. (2014). *Mensaje Presidencial. 21 de Mayo de 2014*. En línea. <http://bit.ly/2vWZZIm>
- Banco Mundial/Gobierno de Chile (2013). *Chile. Estudio para el mejoramiento del marco institucional para la gestión del agua*. Documento del Banco Mundial LAC, 28 de junio de 2013. <http://bit.ly/2wZuhHI>
- Cámara de Diputados (2010). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que se inicia un proyecto de reforma constitucional que modifica el artículo 19, numerales 23 y 24, de la Constitución Política de la República de Chile. Santiago, enero 6 de 2010. Mensaje N° 1774-357/. <http://bit.ly/2wZ4HCl>
- Cámara de Diputados (2014a), Boletín 9364-12. Proyecto de ley: Establece ley de protección y preservación de glaciares. Fecha de ingreso: 20 de mayo de 2014. <http://bit.ly/1QPisud>
- Cámara de Diputados (2014b). Legislatura 362ª. Sesión 78ª, en miércoles 8 de octubre de 2014. 4. Oficio de S.E. la Presidenta de la República. (Boletín n° 7543-12), pp. 53-63. <http://bit.ly/2eYa8Y3>
- CIPER Chile (2014), El negocio del agua: ley que rige hace 26 años asegura millonarias utilidades a sanitarias. Por A. Arellano y V. Carvajal, en Reportajes de investigación. Publicado: 22-10-2014. <http://bit.ly/2h5kshq>
- Código de Aguas. Véase DFL 1122.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile 2016* [LC/L.4195]. Santiago: CEAPL/OCDE. <http://bit.ly/29Y8Zhs>
- DFL Núm. 1122 (Ministerio de Justicia), Fija texto del Código de Aguas. Santiago, 13 de agosto de 1981. Última versión: 04 de septiembre de 2014. <http://bcn.cl/1uwg4>
- DL Núm. 2603 (Ministerio de Agricultura). Modifica y complementa Acta Constitucional N° 3; y establece normas sobre derechos de aprovechamiento de aguas y facultades para el establecimiento del Régimen General de las Aguas. Santiago, 18 de abril de 1979. Última versión: 21 de abril de 1985. <http://bcn.cl/1vujm>
- Diario Financiero* (2016). MOP gana gallito: delegado presidencial del agua deja su cargo (17 de noviembre de 2016). <http://bit.ly/2eY8iGD>
- La Tercera* (2014). 200 mil chilenos viven con menos agua que la sugerida por la OMS. Por C. González, 09 de junio de 2014. <http://bit.ly/2vXf2v8>
- Ley 19300 (1994). (Ministerio Secretaría General de la Presidencia). Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, Promulgada el 01 de marzo de 1994. Última versión: 01 de junio de 2016. <http://bcn.cl/1ux38>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública (2015). *Política Nacional para los Recursos Hídricos 2015*. Santiago: Delegación Presidencial para los Recursos Hídricos, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. <http://bit.ly/2wZkodb>
- Senado de la República (2011). Boletín 7543-12. Proyecto de ley: Reforma el Código de Aguas. Fecha de ingreso: 17 de marzo de 2011. <http://bit.ly/1iP9IRA>
- Senado de la República (2015). Política y Plan de Acción para los Recursos Hídricos en Chile. Presentación del Delegado Presidencial para los Recursos Hídricos ante la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, 14 de abril de 2015. [Presentación Power Point]. <http://slideplayer.es/slide/10358323>

Derechos Humanos

Logros poco estridentes

Marcia Scantlebury¹

Después de la explosión informativa que hace algunos años puso los derechos humanos en el centro de la agenda de los medios de comunicación, en Chile cayó un pesado silencio sobre este tiempo oscuro de nuestra historia.

Sociólogos y psicólogos sostienen que mientras el dolor de las víctimas de atropellos a estas garantías no es reconocido por la sociedad, para ellas no hay sanación. Y en el caso de Chile, pareciera que después de esa especie de exorcismo colectivo, el país hubiese sentido algo así como “misión cumplida”: ya se mostró lo que estaba oculto y ahora... todos en paz. En consecuencia, durante los últimos años la exposición en la prensa de estos temas ha sido más bien mezquina.

Además de la justa reparación a las víctimas de la dictadura y la ratificación de estándares internacionales en la materia, la creación de una base institucional para proteger los derechos humanos ha sido uno de los lineamientos centrales para establecer una política de Estado en los gobiernos de Michelle Bachelet. Así, en su *Programa de Gobierno 2014-2018*, señalaba: “Adoptaremos todas las medidas necesarias para la plena vigencia y eficacia de los derechos

1 Marcia Scantlebury. Periodista. Integrante de los directorios de Televisión Nacional (TVN), Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, Fundación Henry Dunant, Asociación Nacional de Mujeres Periodistas, y Fundación Equitas.

humanos resguardando y mejorando la institucionalidad ya alcanzada. Impulsaremos una nueva normativa que aplique los principios y tratados internacionales” (Bachelet, 2013, p. 164).

El Museo de la Memoria y los Derechos Humanos (MMDH) ha sido, hasta ahora, su iniciativa más emblemática. Bachelet anunció su creación en el discurso del 21 de mayo de 2007 y fue inaugurado en los últimos días de su primer mandato con la misión de recuperar la memoria de las violaciones a los derechos humanos en nuestro país y con el propósito de que lo sucedido no se repita “nunca más”. Ya en su Programa de Gobierno había consignado:

Desarrollaremos un programa sistemático y nacional de recuperación y conservación de testimonios de la memoria histórica de violación masiva y sistemática de los derechos humanos. Desarrollaremos una política de recuperación de todos los sitios de memoria histórica donde se violaron los derechos humanos, velando por su mantención básica y permanente. Desarrollaremos una estrategia específica para vincular a los sitios de memoria histórica con las nuevas generaciones. (p. 163).

En ese primer periodo, Bachelet impulsó también la creación del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), que se materializó en el año 2010; y en el segundo, se materializó la Subsecretaría de Derechos Humanos, aprobada en enero del 2014 por el Senado. “Debemos fortalecer la institucionalidad existente —había sido su propuesta—. Esta hoy considera al Instituto Nacional de Derechos Humanos y el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos. Pero no resulta suficiente. Crearemos la Subsecretaría de Derechos Humanos en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con dotación de recursos humanos y presupuestarios que permitan el trabajo de coordinación y ejecución en materia de derechos humanos” (p. 165).

La decisión de la Primera Mandataria de crear esta instancia respondió, en gran medida, a la necesidad de que Chile se adaptase a los acuerdos del sistema interamericano que el Gobierno ha suscrito. Estos obligan a nuestro país a investigar, sancionar, reparar y garantizar la no reiteración de los delitos de derechos humanos.

En su Programa de Gobierno, la Presidenta reiteró la importancia de estas garantías y explicó que con la nueva Subsecretaría estas tendrán un lugar transversal en las políticas públicas y en nuestra cultura. Al respecto anunció:

En definitiva, adoptaremos un sistema integral de promoción y protección de los derechos humanos, que junto con hacerse cargo de las deudas aún pendientes con las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos del pasado, también fortalezca la garantía y respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. (p. 165)

A fines de su primera administración se constituyó también la Comisión Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura. Esta, la última Comisión de Verdad, que operó fundamentalmente durante el gobierno del presidente Sebastián Piñera, calificó a 9.795 víctimas adicionales de prisión política y tortura. En su Programa de Gobierno, la Presidenta había prometido:

Solicitaremos la designación de jueces de dedicación exclusiva para los juicios por las graves violaciones a los derechos humanos y asignaremos recursos especiales al Poder Judicial para estos efectos. Fortaleceremos el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, los departamentos de derechos humanos del Servicio Médico Legal y la Policía de Investigaciones, a través de la designación de recursos humanos, tecnológicos y materiales. (p. 164)

Los procesos judiciales progresaron aceleradamente impulsados especialmente por el juez Mario Carroza que, con un equipo de ocho funcionarios, apretó el acelerador a fondo y puso fin a muchísimos casos. El año pasado condenó a dos oficiales en retiro de la Fuerza Aérea por el delito de torturas contra el general Alberto Bachelet, que falleció en marzo de 1974 de un ataque cardíaco provocado —según el Servicio Médico Legal— “por los maltratos físicos y psicológicos sufridos en la Academia de Guerra Aérea. Los coroneles (r) Edgar Ceballos Jones y Ramón Cáceres Jorquera recibieron sentencias de dos años y un día y de tres años y un día, respectivamente” (*El Mostrador*, 2015).

Las sentencias de Carroza han sido prácticamente ignoradas por los medios o consignadas en pocas líneas en las páginas subalternas de los periódicos.

En lo que respecta a la nueva institucionalidad perseguida por la Mandataria, el que montó su propia Unidad de Derechos Humanos en el Ministerio de Defensa fue José Antonio Gómez y, para dirigirla, contrató al experimentado juez Alejandro Solís. Su función será canalizar la información entregada por las Fuerzas Armadas a los jueces que llevan causas de derechos humanos. Es presumible que con esta iniciativa también se busque dar respuesta a la demanda de las agrupaciones de DD.HH. que piden terminar con los pactos de silencio en dichas instituciones.

Otra instancia similar fue creada por Ernesto Ottone en el Ministerio de Cultura, que abrió una nueva línea de concurso destinada a financiar la creación artística en materia de Memoria y Derechos Humanos. Con este propósito se destinaron 100 millones de pesos para la convocatoria del Fondart Nacional 2018, recursos que beneficiarán a espacios como Villa Grimaldi, Londres 38, recintos de detención y tortura, y a una serie de creadores.

Pendiente está todavía la designación de una Defensoría del Pueblo u Ombudsman.

A fines de 2015, el INDH presentó un documento con una fuerte crítica al rol del Gobierno en torno a los derechos humanos y cuestionando la creación de la Subsecretaría, porque esa instancia estaría vinculada únicamente a la función de promoción de estos derechos, pero carecería de funciones operativas. Estas, planteó entonces su directora Lorena Frías, serían indispensables para generar una potente política pública al respecto: “Hubiéramos querido una Subsecretaría fuerte con mucho financiamiento”, señaló (*La Tercera*, 2015).

En esa oportunidad, la Presidenta defendió el rol de la Subsecretaría y admitió que compartía la inquietud del Instituto sobre la incorporación de una perspectiva de derechos sociales en el diseño de las políticas públicas.

Tiempos de cambio

La sociedad chilena, en general, reconoce que las nuevas instituciones han contribuido a la ampliación de la democracia en nuestro país; sin embargo, cada cierto tiempo, su quehacer desata apasionadas polémicas.

Recientemente se concretó el traspaso del Programa de Derechos Humanos (PDH), del Ministerio del Interior, que opera como querellante en las causas de delitos de lesa humanidad, a la flamante Subsecretaría de Derechos Humanos. Esta quedó a cargo de la abogada y exdirectora del INDH, Lorena Frías.

El médico Patricio Bustos, exdirector del Servicio Médico Legal (SML) fue designado director del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (Senda), que había permanecido descabezado luego del sorpresivo despido de su director, el sociólogo Mariano Montenegro.

En agosto de 2016, el abogado Branislav Marelic asumió la conducción del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

En su paso por el INDH, Lorena Frías sumó devotos admiradores y obstinados detractores. Durante su gestión el organismo se vio envuelto en varias controversias, la mayoría derivadas de sus enfrentamientos con Carabineros, a raíz de las actuaciones de estos últimos durante las protestas. Esta situación abrió un acalorado debate sobre el desempeño de esa institución y, después de seis años en el cargo, en una de sus últimas actividades, Frías enfrentó un tenso cara a cara con dos diputados opositores.

Diego Paulsen, de Renovación Nacional (RN), cuestionó que ella descartara la existencia de terrorismo en La Araucanía. “Tuvimos dos adultos mayores a quienes quemaron vivos [el matrimonio Luchsinger]. Los amenazaban de muerte y los terminaron matando. Eso es terrorismo puro”, reclamó indignado. El parlamentario señaló que, a su juicio, la entidad pública dirigida por Lorena Frías actuaba de inmediato en favor de los indígenas, pero no si los perjudi-

cados eran agricultores o carabineros. La abogada negó el sesgo del que se la acusaba, insistió en que no existe terrorismo en La Araucanía y agregó que este es un concepto en torno al cual aún no existe consenso. Frías argumentó que el conflicto en la Región de La Araucanía correspondería a una situación de “violencia política” y se pronunció, una vez más, en contra de la aplicación de la Ley Antiterrorista en el conflicto mapuche.

El Informe anual 2015 de la institución criticó fuertemente el rol del Estado en la región de La Araucanía: “La ausencia de reconocimiento constitucional de la pluriculturalidad del Estado y de la sociedad ha sido una preocupación, además de la falta de políticas públicas e institucionalidad para abordar las relaciones con los pueblos indígenas del país” (INDH, 2015). De acuerdo con la encuesta Casen 2015, esta región sigue siendo una de las más pobres del país según ingresos (23,6%). Muestra, además, los más altos índices de cesantía y ha tenido cuatro intendentes en un poco más de tres años. La última, la socialista Nora Barrientos.

Branislav Marelic anunció hace unos meses que el INDH interpuso una querrela por el delito de torturas a favor de Lorenza Cayuhán y en contra de quienes resulten responsables de que esta haya dado a luz con grilletes en los pies y en presencia de un gendarme de sexo masculino. Señaló que la investigación apunta a los centros asistenciales por los que pasó la mujer, que cumplía una pena de cinco años por robo con intimidación. A raíz de esta situación, la subsecretaria Frías anunció “la elaboración de un reglamento que considera la pertinencia cultural en materia de privación de libertad y, después de pasar por la revisión interna de otros sectores, será entregado a la Contraloría”.

En el programa de gobierno de la Presidenta, los problemas de La Araucanía ocuparon un lugar destacado, pero el Plan de Reconocimiento y Desarrollo para esta región anunciado en junio por el Gobierno y que fue el resultado del Informe de una Comisión Presidencial, dejó a pocos contentos. En esa oportunidad la Presidenta pidió perdón al pueblo mapuche “por los errores y horrores que ha cometido o tolerado el Estado en nuestra relación con ellos y sus comunidades”. Y agregó: “También quiero reconocer el dolor y las pérdidas que han afectado a todas las demás víctimas de la violencia rural en la región, y pedirles perdón por aquellas veces que como Estado no supimos asegurar la paz ni proteger su integridad” (Gobierno de Chile/Prensa Presidencia, 2017).

Es posible que las soluciones para La Araucanía permanezcan como una de las promesas incumplidas de la Nueva Mayoría y es preocupante constatar que ninguno de los candidatos a la presidencia ha presentado una propuesta programática convincente para enfrentar el drama que viven sus habitantes.

Entre el 15 y el 18 de enero próximo se materializará la segunda visita de un Papa a Chile y la cuarta del pontificado de Francisco a Sudamérica. Esta

comenzará en nuestro país e incluye una visita a La Araucanía. A juicio del senador y candidato presidencial Alejandro Guillier, su llegada a esa región “puede ayudar a poner paños fríos en un país donde algunos sectores pretenden crear o instalar una sensación de zona de guerra”.

A partir del 3 de agosto, más de 800 representantes de los pueblos originarios se encuentran participando en las primeras jornadas de la Consulta Indígena Constituyente organizada por el Ministerio de Desarrollo Social en las regiones de Antofagasta, Valparaíso, Coquimbo, Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Esta se prolongará hasta octubre de este año y sus resultados, validados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), abordarán el reconocimiento constitucional de los pueblos originarios y el establecimiento de mecanismos de participación política exclusivos. Servirán también para elaborar el anteproyecto de la nueva Constitución que impulsa el Gobierno.

El Instituto en la mira

Otro de los duros debates que la abogada Frías protagonizó durante su mandato en el INDH se originó a raíz del *Informe de derechos humanos para estudiantes* (INDH, 2013), destinado a ser distribuido entre jóvenes de séptimo básico a cuarto medio. El texto recogía algunos episodios que cuestionaban el accionar de las fuerzas del Orden en las marchas estudiantiles. Y en él se deslizaba una frase que hizo arder Troya: “Las detenciones en las marchas han sido un elemento de represión que ha utilizado Carabineros para evitar la reunión libre de personas que luchan por sus derechos” (p. 71).

El planteamiento desató la molestia del alto mando policial y las bancadas de Renovación Nacional (RN) y de la Unión Demócrata Independiente (UDI) emplazaron públicamente al Gobierno a solicitar la renuncia a la directora del Instituto. El columnista de *El Mercurio* Axel Buchheister puso también el grito en el cielo calificando el Informe como carente de objetividad, porque desconocía que con frecuencia los que “luchan por sus derechos” recurren a la violencia: “los daños a la propiedad, las bombas molotov y los encapuchados no existen para el INDH”.

Aunque expresó su discrepancia en este episodio, el Ejecutivo entregó su decidido respaldo a la gestión de Lorena Frías. Prueba de ello fue su designación a la cabeza de la nueva Subsecretaría.

Branislav Marelic experimentó, desde el comienzo de su gestión, duros cuestionamientos por parte de algunos integrantes del Consejo del INDH. Se produjeron ásperos debates en torno al número de asesores del director, la forma de enfrentar la toma de la sede del Instituto por parte de un grupo de expresos políticos, las características de la Misión de Observación en los centros del Servicio Nacional de Menores (Sename) y las asignaciones presupuestarias.

El abogado enfrentó la huelga de hambre de un grupo de expresos políticos que ocuparon las oficinas centrales y regionales del Instituto. Estos exigían al Gobierno una respuesta satisfactoria a su petitorio de verdad, justicia, aumento de pensiones y mejoras al Programa de Reparación en Atención Integral en Salud y Derechos Humanos (Prais). A raíz de la toma, el Consejo del INDH emitió una declaración rechazando la ocupación de sus oficinas, expresando su autonomía de los poderes del Estado y advirtiendo que su preocupación permanente ha sido asegurar el derecho a la reparación de las víctimas y el fortalecimiento de las reparaciones existentes. El documento aclaraba también que las solicitudes en la materia debían canalizarse en las mesas de trabajo con el Ministerio del Interior y la Subsecretaría de Derechos Humanos.

A Marelic le ha correspondido enfrentar una de las más graves violaciones a los derechos humanos en el país que se mantenía oculta: la de centenares de niños muertos en el Sename en los últimos once años.

El director de Human Rights Watch, José Miguel Vivanco, advirtió que lo ocurrido es, sin duda, una grave violación a los derechos humanos. “Porque el Estado, en cualquier sitio, tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales de todos. Más aún frente a aquellos que están bajo la custodia del Estado. Chile debe responder como Estado”, comentó.

El drama involucró a niños y niñas adolescentes que se encontraban bajo la custodia del Estado y fallecieron existiendo algún grado de responsabilidad penal de parte de quienes estaban a su cargo. El director del Instituto de Derechos Humanos anunció la creación de una Misión destinada a observar lo que sucede en los centros de ese servicio y la calificó como “un complemento de lo que hacen Solange Huerta y la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados”.

En el último tiempo, el INDH logró que la Corte Suprema reconociera el derecho a sufragar de quienes están privados de libertad y el derecho de las víctimas de prisión política y torturas a acceder a sus testimonios en los archivos de la Comisión Valech.

Tortura bajo la lupa

Cuando se inauguró la Subsecretaría de Derechos Humanos, la Presidenta reiteró la necesidad de tipificar el delito de tortura que, hasta entonces, el Código Penal chileno calificaba como “tormentos y apremios ilegítimos”.

Al iniciar un proyecto de ley que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (mayo, 2007), Bachelet afirmó que Chile no ha estado ajeno a la evolución que el derecho internacional de los DD.HH. comparado ha tenido en la materia:

Nuestro país ratificó los instrumentos internacionales que hacen operacionales la protección de los derechos humanos: primero, la Convención contra la Tortura, el 30 de septiembre de 1988; y luego, el Protocolo Facultativo, el 12 de diciembre de 2008, que en su artículo 3° dispone que “cada Estado Parte establecerá, designará o mantendrá, a nivel nacional, uno o varios órganos de visitas para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”. (Bachelet, 2017)

La Ley 20357 de junio de 2009 había declarado imprescriptibles los crímenes de lesa humanidad, el genocidio y los delitos y crímenes de guerra. Y en noviembre del año 2016, esa norma fue modificada en el Congreso y se tipificó el delito de tortura.

En la actualidad se discute en el Gobierno la creación del mecanismo para su prevención. Esta tarea, bajo la denominación de “Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”, ha consistido en la primera tarea de Lorena Frías al echar a andar la flamante Subsecretaría. De acuerdo con las respectivas convenciones, la naturaleza de este crimen se encuentra estrechamente ligada a su comisión por parte de agentes del Estado. Este es el encargado de preservar los derechos de las personas y, con mayor razón, cuando estas se encuentran bajo su custodia en cárceles, cuarteles, hogares del Sename y establecimientos de larga estadía para adultos mayores, psiquiátricos y recintos penales. El mecanismo que diseña Frías será un ente fiscalizador de todos los lugares donde el Estado mantiene a civiles bajo custodia. En estos espacios, la vulnerabilidad de las personas es mayor y los daños que allí se produzcan están asociados también a la pérdida de confianza de las víctimas frente a las instituciones públicas.

El auto de procesamiento dictado el 23 de septiembre pasado por el ministro de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Jaime Arancibia, en contra de seis exintegrantes de la Armada, sentó un precedente determinante en esta materia y abrió la puerta a las investigaciones por el delito de tortura. La muerte de Félix Figueras en la Academia de Guerra el 12 de diciembre de 1973 había sido catalogada como suicidio por precipitación al vacío. Sin embargo, Arancibia reabrió la causa y llegó a la convicción de que el suicidio fue producto del “deplorable estado físico y psíquico producto del secuestro y las torturas” a las que Figueras había estado sometido en la base naval.

Lorena Frías tiene un plazo de menos de un año para dar los últimos toques a su Plan de Derechos Humanos. Este será el instrumento que permitirá integrar las políticas públicas desde un enfoque de DD.HH. Contempla, a la vez, un componente de educación y formación en esta disciplina, para los funcionarios públicos y, en particular, para los integrantes de las escuelas matrices y/o academias de las FF.AA., Carabineros y Policía de Investigaciones.

Durante su última campaña presidencial, Michelle Bachelet había señalado también que esta asignatura se incorporaría en el futuro currículum de educación cívica.

Una encuesta en línea ayudará a definir el Plan de ahora hasta 2018. Y, aparte de este instrumento, en su confección influirán las propuestas que formulen el Comité Interministerial de DD.HH. y el INDH.

Otro desafío para Fríes será ampliar la presencia del INDH en las regiones.

¿Víctimas o victimarios?

Durante los últimos dos años, la agenda noticiosa se ha concentrado en informar sobre una intensa polémica desatada en torno a la reivindicación de los derechos humanos de los victimarios. La derecha y los familiares de los presos reclaman la libertad de los asesinos y torturadores reclusos en el penal de Punta Peuco, para que pasen el final de sus vidas en sus casas.

Cifras recientes de Gendarmería consignan la reclusión de 116 internos en este recinto. De ellos, 60 se encontrarían bien de salud, 48 en regular estado y ocho en malas condiciones. Del total de condenados, seis tienen menos de 60 años, 17, entre 60 y 65 y 93 son mayores de 65 años.

El último año, por la cárcel ubicada en Tiltil han desfilado varios políticos, entre ellos la presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, Jacqueline Van Rysselberghe. Después de su visita, la parlamentaria calificó como “una falta de humanidad” la situación en que viven algunos de los exuniformados y anunció que solicitará a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que envíe a un delegado para que prepare un informe al respecto.

Desde Evópoli, Hernán Larraín Matte puso distancia: “Es un acto que es 100 por ciento de la UDI, no habla de Chile Vamos”. Consultado sobre si esta visita podría dañar la imagen de Sebastián Piñera, respondió: “Yo intuyo que sí”.

Los parientes de los prisioneros de Punta Peuco continúan su campaña para exigir que, producto de su avanzada edad y del tipo de enfermedades que padecen, sean trasladados a sus hogares. Se trata de un beneficio que las organizaciones de derechos humanos no están dispuestas a tolerar, porque sostienen que no se trata de presos cualesquiera, sino de condenados por delitos de lesa humanidad que no son amnistiables. “Se están pintando como unos ancianos víctimas de los derechos humanos y esto no es así”, sostuvo la abogada Carmen Hertz.

La Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994) faculta al Estado para establecer atenuantes “para los que hubieren participado en actos que constituyan una desaparición forzada cuando contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones

que permitan esclarecer la desaparición forzada de una persona" (Art. III). Sin embargo, las víctimas sostienen que los condenados no han demostrado jamás arrepentimiento, pedido perdón, ni entregado a la justicia datos que contribuyan a esclarecer la verdad y a dar con el paradero de los 1.248 chilenos detenidos y desaparecidos por agentes del Estado. Agregan que ninguno de sus captores y asesinos, muchos de los cuales persiguen beneficiarse de estas iniciativas "humanitarias", ha abierto la boca para romper el pacto de silencio que, al parecer, los acompañará hasta la tumba. Añaden que si los presos de Punta Peuco están cumpliendo condenas recién en su tercera edad, es porque "casi todos fueron detenidos después de permanecer largos años libres e impunes y viven en condiciones mucho mejores que los presos comunes".

En una columna publicada en *La Tercera*, el senador socialista Alfonso de Urresti, comentó que antes que la edad, debe diferenciarse entre delitos comunes y aquellos imprescriptibles e inamnistiables, como lo demuestra la condena a 8 y 25 años de cárcel por asociación ilícita transnacional de 15 generales y coroneles argentinos, muchos sobre los 80 años, que formaron parte de la Operación Cóndor. A su juicio, existe un sector que sigue buscando resquicios para acceder a privilegios y concesiones, desconociendo la gravedad de sus crímenes y sin entender que el tema de fondo no es la edad, sino la justicia.

Sorpresivamente, la controversia se instaló incluso en el mundo de los DD.HH. El sacerdote jesuita y ex Rector de la Universidad Alberto Hurtado, Fernando Montes, y el abogado de DD.HH., Héctor Salazar, se mostraron a favor de estudiar una medida que permita a los enfermos terminales de todas las cárceles, morir en sus casas. "Rechazo absolutamente lo que pasó en Chile, pero rechazo también que haya algo que atenta contra la humanidad", dijo Montes (*El Mercurio*, 2016).

Según el abogado de DD.HH. José Zalaquett, si el autor de un crimen contra la humanidad que se encuentra preso sufre de Alzheimer, puede no saber quién es ni dónde está y no reconocer a sus propios hijos, y no está en condiciones de arrepentirse ni de contribuir a la revelación de la verdad: "Permitirle, entonces, cumplir el resto de su condena en su domicilio es un gesto humanitario para sus familiares más que para él".

El diputado Tucapel Jiménez, hijo del dirigente sindical asesinado por la dictadura, afirma no tener problemas en que se revise caso a caso y se permita a los enfermos terminales cambiar el lugar de arresto a su domicilio. Pero advierte que esto debe suceder solo en casos muy estudiados, con un criterio claro y con un consejo médico, "porque vimos lo que ocurrió con el certificado de demencia senil falso que le dieron a Augusto Pinochet".

El Poder Judicial no se restó a la polémica. El presidente de la Corte Suprema, Hugo Dolmestch fijó su posición: "El arrepentimiento ya tiene que ver

con la sentencia. Entonces, qué importancia puede tener un arrepentimiento si están condenados”. Su opinión es que sería una expresión de respeto a los derechos humanos que gente muy vieja, enferma y que tiene dificultades mentales y físicas pudiera salir a cumplir la pena en su casa.

“Nos parece una aberración plantear y buscar la libertad de violadores de derechos humanos invisibilizando que cometieron delitos de lesa humanidad”, reaccionó a la salida de una reunión con el ministro del Interior, Mario Fernández, la presidenta de la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD), Lorena Pizarro.

El año pasado, en vísperas de Navidad, en el patio de Punta Peuco se celebró una ceremonia ecuménica encabezada por el padre Montes y el obispo anglicano Alfred Cooper. En ella participaron 120 personas entre reclusos, familiares, invitados, el pastor anglicano Pablo Álvarez, capellán del penal y el sacerdote Mariano Puga. Durante este rito inédito, que duró 80 minutos y en el que participaron 90 reos —solo se restaron 16—, luego de cantar y repasar capítulos de la Biblia, nueve de ellos pidieron ser perdonados por los crímenes cometidos y expresaron su arrepentimiento. El primero en hablar fue Raúl Iturriaga Neumann, condenado por el asesinato de Carlos Prats. Luego hicieron uso de la palabra Basclay Zapata, condenado por el secuestro y desaparición de 23 personas en Villa Grimaldi, y otros siete condenados por crímenes de lesa humanidad.

“Nadie pidió amnistía ni que se les rebajaran las penas, solo pidieron perdón. Yo salgo de este acto con mucha esperanza”, comentó a la salida el sacerdote Fernando Montes. “Tal vez a partir de hoy, los que tienen información puedan darla y hacer avanzar a la justicia”, concluyó. “No puede haber perdón si no hay reparación y aporte a la justicia”, declaró Mariano Puga, mientras un grupo de organizaciones de derechos humanos protestaba fuera del recinto por la realización de la ceremonia.

Pocos días después, la Corte Suprema ratificó una sentencia que concedió la libertad condicional a Claudio Salazar, ex cabo de Carabineros condenado a presidio perpetuo por el caso Degollados. Él fue uno de los reos que pidieron perdón en Punta Peuco y que en esa oportunidad manifestó que era uno de los tres internos que más tiempo había permanecido preso. “Alguna acción realicé que produjo dolores innecesarios a las personas que debía proteger”, sostuvo.

Salazar no ha sido el único caso de condenados que han salido libres. Edgard Cevallos, condenado por torturas al general de la Fach, Alberto Bachellet, quien murió el 12 de marzo de 1974 luego de haber estado detenido en la Academia de Guerra de la institución, fue dejado en libertad por el juez Mario Carroza, “por haber caído en enajenación mental”. A este se suman el coronel

de Carabineros Guillermo González Betancourt, condenado también por el caso Degollados y que cumplía sentencia desde 1992, o el de Víctor Ernesto Donoso, ex oficial de la Armada condenado por el caso de Rudy Cárcamo, secuestrado desde su casa en Talcahuano a fines del 1974, torturado y, luego, desaparecido. En estos días obtuvo la libertad Armando Cabrera, involucrado en el asesinato de Tucapel Jiménez.

El ex jefe operativo de la CNI, Álvaro Corbalán anunció hace unos meses que pediría un indulto presidencial debido a su “grave” estado de salud. “Todo el mundo tiene derecho en un sistema democrático a hacer las peticiones que estime pertinente. Otra cosa distinta es que nosotros estemos de acuerdo en que los delitos de lesa humanidad puedan ser prescriptibles o amnistiables”, respondió el subsecretario del Interior, Mahmud Aleuy.

A mediados del año pasado coincidieron en la Cámara Alta dos proyectos que buscan que los enfermos terminales cumplan los últimos días de su condena en sus hogares o en centros hospitalarios junto a sus familias. El segundo estuvo firmado por 19 parlamentarios de varias bancadas, con excepción de las de los partidos Socialista y Comunista, porque ninguno de los proyectos distingue entre civiles y militares e incluye, por lo tanto, a los residentes de Punta Peuco.

Fue el propio ministro de Justicia, Jaime Campos quien volvió a encender el debate. “Es un tema de la máxima importancia y en Chile no hemos tenido el coraje para abordarlo”, afirmó en *El Mercurio*. Agregó que hacía falta una mirada colectiva de país por encima de visiones o intereses particulares: “Creo que los derechos humanos son válidos para todo el mundo, sin distinción de ninguna especie. Pero pareciese que algunos no lo creen así”.

“El ministro alude a situaciones excepcionales de enfermos terminales a cuya libertad condicional o beneficio nadie se opone”, comentó Carmen Hertz.

Respondiendo a la airada reacción de las víctimas, y molesto porque el titular de Justicia se adelantó con sus declaraciones al cronograma elaborado por el Ejecutivo para enfrentar el tema, este, a través de su vocera Paula Narváez, desautorizó a Campos aclarando que sus dichos fueron expresados en términos personales y que no reflejaban la opinión del Gobierno.

Recursos sospechosos

Chile ha suscrito una serie de tratados internacionales y dictado leyes especiales en ámbitos como la defensa de las minorías, reconocimiento de los pueblos originarios, o condena de la tortura y el genocidio. Y entre estos avances figura también la suscripción de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015). Al respecto, sostuvo Bachelet en su programa de campaña:

La complejidad del mundo actual se plasma en el avance, reconocimiento y protección de nuevos derechos humanos. Los derechos de niños/as y adolescentes, sexuales y reproductivos, los derechos de los pueblos indígenas y los de la tercera edad, entre otros, constituyen un desafío y una prioridad para nuestro país en tanto buscan asegurar que aquellas personas que se encuentran en desventaja social en el acceso y goce de derechos, lo hagan en condiciones de igualdad y no discriminación. (p. 165)

En textos como este ha anunciado que se apoyará el abogado de los presos de Punta Peuco, Raúl Meza, para acudir a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con el objeto de denunciar la vulneración de esta Convención suscrita por el Estado de Chile, producto de la edad de sus representados. Abogados de derechos humanos sostienen que le será difícil hacer caso omiso del carácter imprescriptible de los delitos de lesa humanidad que hoy tienen vigencia y al que aludía el Programa de Gobierno de Bachelet (2014-2018): “Estableceremos en forma expresa en la carta fundamental que los Crímenes de lesa humanidad cometidos, tanto en tiempo de guerra como en tiempo de paz, son delitos imprescriptibles cualquiera sea la fecha en que se hayan cometido y no susceptibles de amnistía, ni indulto general o particular” (p. 164).

Luego de hacerse público que los reos de Punta Peuco reciben jubilaciones que alcanzan en promedio a los 1.6 millones de pesos, se levantaron voces solicitando la reactivación del trámite legislativo para degradar a los militares en retiro que han sido condenados en casos de derechos humanos. Interrogada por los periodistas la senadora Jacqueline Van Rysselberghe sobre si le parecía justo que se mantuviese el pago de pensión mensual de \$3.119.944 a la viuda de Augusto Pinochet, Lucía Hiriart, ella respondió: “A mí me parece que sí. ¿Por qué no? Nadie puede desconocer que Pinochet fue militar toda su vida. Por lo tanto, esas son las pensiones que se pagaban o que corresponden a los generales en jefe”.

Actualmente en el Congreso conviven dos iniciativas parlamentarias que buscan la degradación de los condenados, lo que podría traer como consecuencia que los afectados obtengan pensiones menores. Pero para el director del INDH, Branislav Marelic, de ser aprobados estos proyectos, no podrían ser aplicados en forma retroactiva.

La degradación es una pena (militar) establecida con carácter de accesoria (art. 217 del Código de Justicia Militar [CdJM]) y tiene una característica importante: es de carácter permanente e imprescriptible (art. 219). Sus efectos, entre otros, son “la privación del grado y del derecho a usar uniforme, insignias, distintivos, condecoraciones o medallas militares” (art. 228). Tiene también un carácter simbólico, ya que se trata de una sanción a personas que

son indignas de pertenecer a una institución que tiene el honor como pilar fundamental.

Marelic comenta que las víctimas de la violencia también debieran ver ajustados los montos de sus reparaciones para que sean equivalentes, por lo menos, a las de sus victimarios. Su apreciación coincide con lo sostenido por la Presidenta durante su campaña presidencial: “Adoptaremos medidas, legislativas si fueren necesarias, para reconocer el derecho de las víctimas de las graves violaciones a los derechos humanos y sus familiares, a obtener reparaciones civiles de los victimarios y, en su caso, del Estado. Revisaremos las actuales leyes reparatorias” (Bachelet, 2013, p. 165).

El escándalo sobre las altas pensiones de los uniformados, entre los cuales se cuentan varios reclusos de Punta Peuco, fue profundizado por el programa periodístico “Informe Especial” de Televisión Nacional. Basándose en las conclusiones de la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados sobre las pensiones irregulares, Paulina de Allende Salazar centró su investigación en las llamadas “pensiones de inutilidad de segunda clase”, que no tienen tope y se otorgan a los militares que sufren enfermedades invalidantes durante su trabajo. El reportaje dejó en evidencia que muchos de estos exuniformados disponen de jubilaciones millonarias, pero gozan de buena salud e incluso realizan otros trabajos bien remunerados.

Un grupo de 327 exuniformados, hoy jubilados de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (Capredena), reciben varias pensiones simultáneas. Algunas suman sobre los \$6 millones y, entre ellas, hay retiros de inutilidad o invalidez de segundo grado que les permiten seguir trabajando en actividades externas a las FF.AA. De acuerdo a un listado al que tuvo acceso el diario *La Tercera*, Capredena paga un total de 696 jubilaciones a estos pensionados y la nómina revela que, de ellos, hay seis que reciben cuatro pensiones simultáneas y los demás, dos o tres. En resumen, con este propósito, la entidad desembolsa más de 10 mil millones de pesos al año.

En la actualidad, el presupuesto fiscal vigente para el pago de pensiones de Capredena y la Dirección de Previsión de Carabineros (Dipreca) suma US\$ 2.450 millones, en torno al 0,9% del PIB, beneficiando a unos 170 mil pensionados. Se trata de una cifra superior al monto total que se aporta al Pilar Solidario y que se ha mantenido en el último tiempo en torno al 0,8% del PIB, pero que financia las pensiones solidarias de más de un millón de beneficiarios.

Al día siguiente de la emisión del programa de TVN, los ministros de Defensa, José Antonio Gómez, y del Trabajo, Alejandra Krauss, anunciaron que instalarán una mesa de trabajo donde estudiarán las modificaciones legales necesarias para evitar los abusos.

Hace unos días, en entrevista con CNN Chile, la presidenta Bachelet reforzó su compromiso con el cierre de Punta Peuco. En esa oportunidad se le consultó sobre los dichos de Carmen Gloria Quintana, víctima del caso Quemados, que aseguró que la Presidenta se había comprometido a cerrar ese recinto carcelario antes del fin de su mandato. “Yo voy a cumplir con todas las promesas que he hecho y que esté en mis manos hacerlo”, respondió la Mandataria.

“Es muy importante lo que ha ocurrido. Creo que es la primera vez que la Presidenta lo dice y señala, que va a cumplir esa promesa”, manifestó Lorena Pizarro.

Finalmente, el nieto del general Pinochet, Rodrigo García Pinochet, puso el “broche de oro” al debate con una carta en *El Mercurio* donde dice concordar con quienes desean cerrar el controvertido penal de Punta Peuco. Sostiene que ello será factible tras indultar a todos los uniformados que han sido sentenciados “por debatibles hechos”, y construir allí un memorial de verdadera reconciliación, donde se recuerden los caídos de todos los sectores.

Secretos de Estado

En el programa de gobierno que Bachelet presentó en su campaña presidencial, dedicó varios párrafos al tema de derechos humanos. En uno de ellos mencionó el hecho de que a 40 años del golpe de Estado y, después de más de dos décadas de gobiernos civiles, aún haya archivos en nuestro país que se mantienen en secreto. Señaló: “Revisaremos lo referido a los archivos judiciales de las violaciones a los derechos humanos que tienen un periodo de 50 años para poder ser conocidos y revisados” (p. 165).

Los abogados del Programa de Derechos Humanos (PDH) tomaron la frase al pie de la letra para hacer una propuesta bastante audaz: dar a conocer los archivos de la Comisión Valech para que se conozcan los nombres de los torturadores mencionados por las víctimas.

En la actualidad, los testimonios de la Comisión sobre Prisión Política y Tortura permanecen bajo la custodia del INDH, sin que siquiera los jueces puedan acceder a ellos. Solo el Informe Rettig y, en casos muy especiales, algunos testimonios del Informe Valech II, pueden servir como antecedentes para los tribunales. De allí que las víctimas y sus familiares exijan la desclasificación y apertura de los siguientes archivos: Archivos de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación (Rettig) y de las dos comisiones sobre Prisión Política y Tortura (Valech), que reúnen declaraciones de las propias víctimas y diversos documentos a los cuales se les impusieron los cincuenta años de secreto.

También otros archivos aún en poder de las Fuerzas Armadas, policiales y de inteligencia, entre ellos los de la ex Colonia Dignidad incautados en 2005, pueden ser claves para develar casos de violaciones a los derechos humanos

durante la dictadura. Se trata de miles de documentos y fichas producidos por esta organización criminal que, amparándose en la Ley de Inteligencia Nacional, han sido calificados como “Secretos de Estado”.

El excentro de detención, tortura y exterminio Londres 38 —hoy un sitio de memoria recuperado y abierto a la comunidad y las organizaciones sociales— ha reiterado la importancia del derecho al libre acceso a la información y a los archivos que podrían ayudar a la defensa de los derechos humanos. Plantea que la cultura del secreto en los poderes del Estado es una herencia de la dictadura y que si la información oculta se refiere a crímenes y violaciones a estos derechos, favorece la impunidad. Considerando el tiempo transcurrido y que estos organismos produjeron gran cantidad de información, el dirigente de este centro y periodista Libio Pérez, demanda al Estado su desclasificación y, en caso de que hayan sido destruidos, solicita que se den a conocer los elementos que lo acreditan. Agrega que el Estado tiene la obligación de entregar la información disponible y que no puede ampararse en la sola afirmación de la inexistencia de los documentos solicitados o en restricciones de acceso, como son la privacidad de las personas o la seguridad nacional.

A juicio de algunos de los partidarios de derogar esta medida, esta restricción no solo contribuye a la “impunidad institucionalizada”, sino que, incluso, podría configurar una “denegación de justicia”, considerando que el pacto de silencio entre los militares aún persiste.

La Comisión Internacional de DD.HH., en su Informe del año 2016 sobre la situación de la Libertad de Expresión en Chile, dispone la adopción de las medidas necesarias para garantizar a los tribunales acceso a la información en manos del Estado que sea necesaria para cumplir con sus obligaciones de justicia, “en especial mediante la derogación del artículo 19.992 que dispone el secreto durante 50 años de los antecedentes de la Comisión Valech 1” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2017, párr. 1231).

El presidente Ricardo Lagos ha explicado que el plazo de cincuenta años se estableció atendiendo a la solicitud de algunas personas que no habrían estado dispuestas a dar su testimonio en otras condiciones y que este plazo asegura que, al levantarse el secreto, ya ninguna de las víctimas estará viva como para tener que volver a pasar por la humillación que significa revelar el trato recibido. Analistas del sector entregan argumentos prácticos sosteniendo que, si bien en su momento la Comisión Valech recogió los nombres de los torturadores civiles y militares mencionados en los testimonios de las víctimas, si se levantara el secreto antes de cincuenta años, habría que revisar miles de testimonios para dar con esos nombres.

El diputado vinculado a la Nueva Mayoría, Pepe Auth, rechazó la iniciativa en su Twitter: “Hubo víctimas que contaron a la Comisión Valech lo que no han

contado ni a su familia. No podemos violar su derecho a decidir la publicidad de sus testimonios”.

En diciembre de 2014, el PDH envió un informe de más de veinte páginas a la Subsecretaría del Interior, argumentando, desde el punto de vista legal, la necesidad de hacer públicas las informaciones de las dos comisiones Valech, pero resguardando el derecho a intimidad de las víctimas que no quieran dar a conocer sus experiencias. Se argumenta que la mayoría de estas son personas que habitan en regiones rurales y que diariamente ven a sus torturadores en los pueblos donde viven. De allí que muchas de ellas aún sientan temor de que la pesadilla que vivieron se repita. En situaciones extremas se encuentran algunas mujeres cuyos hijos fueron fruto de violaciones perpetradas por uniformados, pero que nunca les confesaron a estos que sus padres biológicos eran los victimarios. Sin embargo, se trata de pocos casos en el universo de casi 40 mil testimonios. Por tal razón, la propuesta del Programa de Derechos Humanos es hacer un llamado para que en un plazo razonable (seis a nueve meses), quienes no deseen que sus testimonios sean expuestos, lo soliciten.

Faltaron solo tres votos para que la Cámara de Diputados aprobara un proyecto de ley impulsado por el diputado Hugo Gutiérrez (PC) que permitía hacer públicos los antecedentes de la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura. Se requerían 60 votos, pero se pronunciaron 57 diputados a favor y 46 en contra. Ahora la iniciativa no se puede representar antes de un año.

El amigo cuando es forastero

En las décadas pasadas, la ciudadanía vinculaba los temas de derechos humanos fundamentalmente a las violaciones de agentes del Estado durante el régimen militar, pero esa percepción ha ido ampliándose y hoy se comprende que la no discriminación, la tolerancia o los derechos sociales están también ligados a esos derechos. Y nada más vinculado a estos derechos humanos de última generación que el complejo tema de las migraciones. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, habría 477 mil extranjeros en nuestro país y se estima que para 2040 los inmigrantes bordearán el 12% de la población de Chile, un porcentaje similar al de España, Reino Unido y Francia. Sin embargo, Chile sigue por debajo del promedio OCDE en este tema.

Tres cuartas partes de nuestros inmigrantes son peruanos, lo que los convierte en la principal comunidad de personas venidas de afuera a nuestro país. Y uno de los estudios más completos sobre la percepción de los chilenos ante su creciente llegada a nuestro territorio muestra que los chilenos miramos con temor este fenómeno y revela que el perfil que predomina es el antiinmigración. Muestra, a la vez, que la mejor alternativa para bajar las defensas es promover el contacto entre locales y recién llegados. En el cuestionario se pidió

a la gente que dijeran si creían que Chile estaba perdiendo identidad ante la migración peruana: el 40% dijo que sí. También se indagó si los encuestados sentían que la llegada de los nuevos residentes se traduciría en un aumento del desempleo. El 56% respondió en forma afirmativa. E incluso un tercio de los encuestados profesionales tenía esta percepción. Solo 5% de los consultados fueron calificados como pro inmigración y eran personas que dijeron tener muchos amigos inmigrantes y una experiencia positiva en su relación con los peruanos (Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social [COES], 2017).

A nivel general, las visas a extranjeros han registrado un alza sostenida en nuestro país. En 2014 se entregaron 137.375 de estos permisos y la cifra alcanzó a 174.969 en el año 2016.

Entre el 1 de enero y el 26 de julio de este año llegaron 43.898 haitianos a territorio nacional. En vista del aumento de este flujo, el director de Asuntos Consulares y de Inmigración de la Cancillería, Carlos Appelgren, estimó que era necesario poner un mayor control sobre quienes llegan como turistas pero con pretensiones laborales, y que en estos casos les correspondería otro tipo de visas. Añadió que en Haití se han detectado redes de trata de personas que incentivarían la migración a Chile para estafarlas.

El diputado e integrante de la bancada migrante, Claudio Arriagada (DC), y la diputada Maya Fernández (PS), han manifestado que esperan que el Gobierno desista de solicitar visa a los haitianos. Paulina Núñez (RN) se ha declarado partidaria de las visas: "No creo en las fronteras abiertas y alguna medida tenemos que tener para saber quién ingresa".

El Gobierno no ha tomado aún una decisión definitiva respecto de las visas para los haitianos. La Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados acordó invitar al Ministerio del Interior para discutir el tema e insistir en el envío al Congreso del proyecto para la nueva Ley de Migraciones.

Motivados por el debate que se tiene por delante, no solo en torno a la nueva Ley de Migraciones, que se concretaría en el segundo semestre de este año, sino en la definición de una serie de políticas públicas relacionadas con la creciente población de extranjeros en materias como vivienda y trabajo, una decena de diputados del Frente Amplio, Chile Vamos y la Nueva Mayoría están participando en una bancada transversal que coordina el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM).

En los últimos días, cientos de personas convocadas por la Coordinadora Nacional de Inmigrantes, que preside Rodolfo Noriega, marcharon por el centro de Santiago para exigir una nueva ley de migraciones y medidas para regularizar en el corto plazo su situación en Chile.

El diputado de Revolución Democrática y miembro de la bancada migrante, Giorgio Jackson, lamentó la tardanza en el envío del proyecto para una nue-

va ley de migraciones y criticó la postura de Sebastián Piñera frente al tema, estimando lamentable que “haya ocupado las mismas estrategias que Donald Trump para infundir miedo, infundir temor en el migrante” (*El Mercurio*, 2017).

Con 49 votos a favor, 31 en contra y 3 abstenciones fue aprobada en la Cámara de Diputados la interpelación al ministro Mario Fernández. Esta responde al retraso en la presentación del proyecto de Ley de Migración que modificará la normativa que data del año 1975.

Mientras tanto, en los programas de los candidatos a la Presidencia de la República el tema de los derechos humanos ha ocupado poco papel y tinta. El Partido Demócrata Cristiano (2017) ha promovido la suscripción de un protocolo político expreso de carácter vinculante, “para asegurar el respeto y protección de los principios de la democracia representativa y de los Derechos Humanos en el ámbito de los acuerdos y alianzas políticas de las cuales se forme parte y/o participe para la elaboración de los programas de gobierno” (Partido Demócrata Cristiano, Comisión de Relaciones Internacionales, 2017).

A raíz de las críticas surgidas en este partido por su pacto parlamentario con la Izquierda Ciudadana y el Movimiento Amplio Social (MAS) debido a las posturas de estos últimos, favorables a los gobiernos de Cuba y Venezuela, la DC firmó con ellos un pacto programático que incluye un compromiso “por la defensa de los derechos humanos y el respeto por la democracia” (*El Mercurio / Economía y Negocios Online*, 2017).

Durante un acto en que se entonó la tercera estrofa del Himno Nacional —eliminada en la década de los noventa—, que tuvo lugar en el Teatro Caupolicán, el abanderado ex UDI, José Antonio Kast criticó duramente al Gobierno por el eventual cierre de Punta Peuco y se comprometió a revertir la medida en el caso de ser elegido Presidente. Se comprometió también, ante alrededor de quinientas personas, entre las que se encontraban agrupaciones en retiro de las Fuerzas Armadas, Asociaciones de Viudas de Carabineros, además de familiares de presos por violaciones a los derechos humanos, a indultar a los reos mayores de 75 años y a los que tengan enfermedades terminales.

Kast invitó a Sebastián Piñera a sumarse para evitar “esta arbitrariedad” y lo criticó por haber cerrado el penal Cordillera en el año 2013.

Por su parte, el candidato de Chile Vamos señaló en Radio Infinita que “es necesaria una cárcel especial para presos de las Fuerzas Armadas por una razón de seguridad”. También se mostró favorable a que los internos enfermos de extrema gravedad accedan a la conmutación de sus penas por arresto domiciliario “para que mueran con dignidad.

Piñera anunció la creación del Museo de la Democracia, pero sin profundizar en sus contenidos.

Referencias bibliográficas

- Bachelet, M. (2013). *Chile de todos. Programa de gobierno Michelle Bachelet 2014-2018*. <http://michelbachelet.cl/programa>
- Bachelet, M. (2017). Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que designa al Instituto Nacional de Derechos Humanos como el mecanismo nacional de prevención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Santiago, 19 de mayo de 2017. Mensaje N° 024-365/, Cámara de Diputados. <http://bit.ly/2gDQroP>
- Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). (2017). Módulo 1: Cohesión Social y Migración. Resultados Primera Ola. Estudio Longitudinal Social de Chile (ELSOC). (Notas COES de Política Pública N°1). Santiago: COES. <http://www.elsoc.cl/publicaciones-elsoc/informes/>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2016*. Volumen II: *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión* [OEA/Ser.L/V/II. Doc. 22/17], 15 de marzo 2017. Edison Lanza, Relator Especial para la Libertad de Expresión. <http://bit.ly/2ptYbQk>
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994). Adoptada en Belém do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994. <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>
- El Mercurio* (2016). Padre Montes: "Cuidado con que se hagan finalmente sentencias por miedo al qué dirán". Por L. Olivares, 02 de octubre. <http://bit.ly/2xOIndC>
- El Mercurio* (2017). Extranjeros marcharon para exigir una nueva ley de migraciones. Por V. González, 10 de julio. <http://bit.ly/2xOrSNS>
- El Mercurio / Economía y Negocios Online* (2017). DC, IC y MAS incluirán mención a DD.HH. en acuerdo parlamentario. Por J. B. y J. M., 10 de agosto. <http://bit.ly/2xTVt7K>
- El Mostrador* (2015). Derechos Humanos: La Presidenta que hizo poco. Por V. Herrera, 29 de mayo. <http://bit.ly/2eFyDsl>
- Gobierno de Chile / Prensa Presidencia (2017). Presidenta anuncia el Plan de Reconocimiento y Desarrollo Araucanía, 23 de junio. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=56160>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2013). *Informe de derechos humanos para estudiantes. Séptimo básico a cuarto medio*. Santiago: INDH. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/552>
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). (2015). *Situación de los Derechos Humanos en Chile. Informe anual 2015*. Santiago: INDH. <http://bibliotecadigital.indh.cl/handle/123456789/875>
- La Tercera* (2015). Lorena Fries: "Hubiéramos querido una Subsecretaría de DD.HH. fuerte". Por C. Carreño 11 de diciembre. <http://bit.ly/2vJeaOV>
- Ley Núm. 20357. (Ministerio de Relaciones Exteriores). Tipifica crímenes de lesa humanidad y genocidio y crímenes y delitos de guerra, de 22 de noviembre de 2016. <http://bcn.cl/1w20h>

Partido Demócrata Cristiano, Comisión de Relaciones Internacionales (2017). [Propuesta resumida de política exterior de la DC Chilena]. *Propuesta programática internacional. Chile, un actor regional por un mundo más justo, en paz y con desarrollo humano, a partir del diálogo cooperativo y la integración. Ejes temáticos*. [Recogida por M. Rodríguez, PUSC Análisis de la Realidad Nacional Club Abierto / Facebook, 7 de abril de 2017]. <https://www.facebook.com/groups/206835746030466/permalink/1272265586154138/>

