

# Un futuro imperfecto

Temas pendientes de una política sin programas

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

bpe

Barómetro de  
Política y Equidad

La alta abstención electoral, las masivas manifestaciones ciudadanas, los movimientos políticos extrainstitucionales, el aumento de las candidaturas de independientes en las elecciones municipales, la radicalización de los jóvenes y la virulencia del debate político serían respuestas sociales producto de una frustración o malestar ciudadano causado por los límites institucionales —considerados como no legítimos— a la obtención de mejores y superiores niveles de vida democrática.

Las reformas políticas que han tratado de profundizar nuestra democracia han sido incapaces de desplegar toda su fuerza. La insolencia social de los sistemas de pensiones, salud y educación pública; los límites a la reforma laboral, la recalcitrante incapacidad para enfrentar los problemas de ciudad, orden público y criminalidad —solo para mencionar los temas últimamente más candentes— tienen en su base un ineficiente marco institucional heredado de la dictadura. Las actuales instituciones estatales y políticas dan muestra de una alta incompetencia para enfrentar los retos del desarrollo económico y político contemporáneo, lo que aumenta la frustración ciudadana. Difícil sería alcanzar una gestión de políticas públicas solvente con instituciones estatales incapaces de dar curso a transformaciones significativas. De aquí la necesidad de una nueva Constitución.

Los trabajos que componen este volumen evidencian la tensión entre propuestas de cambio, su dilación y la frustración de tales intentos. Esperamos que ellos contribuyan a una más amplia comprensión de la actual etapa del proceso sociopolítico y económico que enfrenta el país, aportando al encuentro de mejores caminos para superar tales contradicciones.

Fundación  
  
EQUITAS

  
EDICIONES

FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG



# Un futuro imperfecto

Temas pendientes de una  
política sin programas

# Un futuro imperfecto

## Temas pendientes de una política sin programas

Felipe Agüero

Pamela Díaz-Romero

Jaime Ensignia

Oscar Espinoza

Claudio Fuentes S.

Elisabet Gerber

Luis Eduardo González

Flavia Liberona

Eugenio Rivera Urrutia

Alfredo Rodríguez

Paula Rodríguez

Marcia Scantlebury

Augusto Varas

# Índice

Presentación	7	¿Un desarrollo político frustrado? Pamela Díaz-Romero, Alfredo Rodríguez & Augusto Varas
Política	13	Elecciones y representación democrática Augusto Varas
	35	Municipales 2016: Todo cambia, para que la política no cambie Claudio Fuentes
Economía	55	Presupuesto 2017, nuevas ideas en política fiscal y el debate sobre la reforma de pensiones Eugenio Rivera
Empleo y protección social	81	Las relaciones laborales, el sistema previsional en el gobierno de Bachelet: lo que el viento se llevó de la reforma laboral Jaime Ensignia
Educación superior	99	El proyecto de ley que reforma el sistema de educación superior en Chile: tensiones, escenarios y propuestas Oscar Espinoza & Luis Eduardo González
Género	121	Mujeres en las elecciones municipales. El fin del espejismo Pamela Díaz-Romero
Medios de comunicación	133	Agenda pública: la batalla perdida del Gobierno Elisabet Gerber

Ciudad y reconstrucción	147	La muerte de las palomas: Elecciones Municipales 2016 Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez
Políticas culturales	165	¿La Cenicienta? Marcia Scantlebury
Políticas indígenas	181	Chile en deuda: reparación o conflicto Felipe Agüero

## Presentación

### ¿Un desarrollo político frustrado?

Los resultados de las elecciones municipales de octubre de 2016 provocaron diversas interpretaciones. El 65% de abstención, la disminución de la diferencia entre el número de votos de la Nueva Mayoría y de Chile Vamos y el aumento de la votación para las candidaturas independientes podrían interpretarse como expresión de una frustración ciudadana. Aunque esta pudiera haberse personalizado en el Ejecutivo, también se ha dado respecto de la representatividad del sistema político y la pérdida de legitimidad de la clase política en general.

Frente a la gestión del gobierno de la Presidenta Bachelet y sus reformas, electores insatisfechos por la falta de profundidad y pulcritud de estas le habrían restado su apoyo o se habrían inclinado hacia candidaturas independientes y, en el caso de la oposición, el rechazo a las mismas habría movilizado a sus disconformes bases de apoyo.

En esta nueva entrega del Barómetro de Política y Equidad hemos explorado la primera de las hipótesis, la que tiene profundas raíces históricas. En efecto, seis décadas atrás, Aníbal Pinto en su *Chile, un caso de desarrollo frustrado* (portada de Nemesio Antúnez)<sup>1</sup> analizó la evolución socioeconómica chilena durante un siglo y medio de vida independiente y señaló las principales (y algunas muy actuales) causas: estructura agraria obsoleta, consumo suntuario de los más ricos, deterioro de los términos de intercambio, inversiones extran-

<sup>1</sup> A. Pinto (1994), *Chile, un caso de desarrollo frustrado*. Santiago: Editorial Universitaria, p. 83.

teras desreguladas, concentración de los recursos económicos, tributación benigna para los poderosos. Esta situación generaba una regresiva distribución del ingreso, un efecto de demostración que estimulaba “apetitos de consumo que suscita el contacto directo o indirecto con sociedades más desenvueltas” y un sistema económico que no proporcionaba bases sólidas al desarrollo democrático: “el sistema de producción no está en situación de avalar o de cumplir las expectativas que va creando el régimen político. El *subcrecimiento* en lo económico y el relativo *sobrecrecimiento* en lo político plantean una contradicción aguda, que es fuente de roces, frustraciones y desequilibrios”. Esta contradicción entre lo político y lo económico<sup>2</sup> se repite hoy en día, pero de manera inversa: un modelo de crecimiento económico que obstaculiza el desarrollo democrático.

En la actualidad pareciera que el paradigma neoliberal, el Estado subsidiario y las instituciones estatales y políticas derivadas de la Constitución de 1980 están bloqueando la plena democratización del país. Dichas instituciones están inspiradas “solo parcialmente en principios republicanos (...) su contenido es todavía no democrático ni republicano (...) porque tiene un ADN autoritario”<sup>3</sup>. Aun cuando se ha intentado modificar la lógica fundamental de este marco institucional, ello no ha sido posible, por lo que las reformas políticas que han tratado de profundizar nuestra democracia han sido incapaces de desplegar toda su fuerza. La insolvencia social del sistema de pensiones, de la salud y educación pública, los límites a la reforma laboral, la recalcitrante incapacidad para enfrentar los problemas de ciudad, orden público y criminalidad —solo para mencionar los temas últimamente más candentes— tienen en su base un ineficiente marco institucional heredado de la dictadura. Las actuales instituciones estatales y políticas dan muestra de una alta incompetencia para enfrentar los retos del desarrollo económico y político contemporáneo, lo que aumenta la frustración ciudadana. Difícil sería alcanzar una gestión de políticas públicas solvente con instituciones estatales incapaces de dar curso a transformaciones significativas. Es este paisaje institucional el que termina produciendo reformas a medias —lo que se ha llamado una “democracia semi-soberana”<sup>4</sup>— que obstruyen la plena soberanía popular. De aquí la necesidad de una nueva Constitución.

La conducción partidaria alejada de las bases ciudadanas, la eliminación de primarias para designar alcaldes y la incapacidad para incorporar a

la sociedad civil en el proceso político, han cobrado su precio. Como singular contrapartida, las Primarias Ciudadanas de La Matriz, amplias, democráticas y pluralistas, permitieron el triunfo inesperado de un candidato a alcalde en Valparaíso surgido de este proceso.

La alta abstención electoral, las masivas manifestaciones ciudadanas, los movimientos políticos extrainstitucionales, el aumento de las candidaturas de independientes en las elecciones municipales, la radicalización de los jóvenes y la virulencia del debate político serían respuestas sociales producto de una frustración o malestar ciudadano causado por los límites institucionales —considerados como no legítimos— a la obtención de mejores y superiores niveles de vida democrática. Este fenómeno también se puede apreciar en otras latitudes. En el espacio de las democracias desarrolladas, Dahrendorf (2006) reconocía que, producto de los cambios estructurales los grupos sociales, “ya no logran encontrar su casa política en los partidos, sino que reaccionan frente a situaciones, con estados de ánimo, y sobre todo con referencias a sentimientos, si no resentimientos”<sup>5</sup>. La ampliamente validada tesis de la frustración-agresión ayuda a comprender por qué estos resentimientos son “dirigidos contra los agentes percibidos como la fuente de tal frustración”<sup>6</sup>; de manera que son los representantes políticos, los partidos y los titulares de las posiciones institucionales criticadas quienes han terminado deslegitimados y denostados. En nuestro caso, los problemas de la representación democrática son solo la punta del iceberg de una organización política que requiere una profunda modificación para recuperar el desarrollo político frustrado.

Los capítulos que siguen evidencian esta tensión entre propuestas de cambio, su dilación y la frustración de tales intentos. Esperamos que los trabajos aquí presentados contribuyan a una más amplia comprensión de la actual etapa del proceso sociopolítico y económico que enfrenta el país, aportando al encuentro de mejores caminos para superar tales contradicciones.

Pamela Díaz-Romero  
Alfredo Rodríguez  
Augusto Varas

*Editores*

2 A. O. Hirschman (1994), “La conexión intermitente entre el progreso político y el económico”, *Estudios Públicos* 56 (primavera), 5-14 [http://www.cepchile.cl/la-conexion-intermitente-entre-el-progreso-politico-y-el-economico/cep/2016-03-03/183539.html].

3 P. Ruiz Tagle (2016), *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*. Santiago: LOM, p. 260.

4 C. Huneeus (2014), *La democracia semisoberana: Chile después de Pinochet*. Santiago: Taurus.

5 R. Dahrendorf (2006), “Parties and Populists”, *Project Syndicate*, August 14 [http://bit.ly/2fZwLhi].

6 J. Dollard, L. Doob, N. Miller, Mowrer & R. Sears, R. (1939), *Frustration and aggression*. New Haven, CT: Yale University Press, p. 39. Citado por L. Berkowitz (1989), “Frustration-Aggression Hypothesis: Examination and Reformulation”, *Psychological Bulletin*, 106(1), 62.

Política

# Elecciones y representación democrática

Augusto Varas<sup>1</sup>

Las recientes elecciones municipales tuvieron especial relevancia en vista de las elecciones parlamentaria y presidencial del próximo año. Su inevitable presidencialización y el efecto estimado del fin del binominal a nivel parlamentario politizaron este ámbito subnacional en forma nunca antes vista. Tal como afirmáramos en nuestro análisis anterior, “las dinámicas políticas nacionales han terminado por encontrar un cauce”: la reelectoralización del país.<sup>2</sup> Los 13.327 candidatos a concejales —un 34,25% de aumento en comparación con 2012— y las numerosas precandidaturas presidenciales, entre las que se contaban las de los ex Presidentes Lagos y Piñera, confirmaron ese diagnóstico.

La alta abstención electoral, el castigo a los candidatos de la Nueva Mayoría y el mayor apoyo a candidatos independientes reforzaron la ya instalada noción de “crisis” como hecho nacional con diversas apreciaciones, características y explicaciones en diferentes niveles. Esta variedad de interpretaciones exige una comprensión más de fondo de los procesos señalados, diferenciando las “turbulencias” políticas de las causas estructurales.

---

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

2 A. Varas (2016), “Bachelet, gobernabilidad y la profundización de la democracia”, en: Varios autores, *Punto de quiebre. La nueva constitución y la ciudadanía*. Santiago: Fundación Equitas-Sur Profesionales-Fundación Friedrich Ebert, p. 21.

Desde esta perspectiva, analizaremos cómo el efecto simultáneo y combinado de cambios sociales y político-institucionales han generado tensiones en la representación democrática, al tiempo que se ha debilitado la densidad del espacio político.

## 1 Diferentes crisis

La definición del último año político como de crisis ininterrumpida ha tenido diversas definiciones y opuestas apreciaciones.

Una de ellas se centró en las instituciones políticas y su legitimidad. Así, el ex Presidente Lagos, continuando con su diagnóstico de comienzos de 2015, cuando definía la situación como “crisis de confianza” y “de legitimidad”,<sup>3</sup> a fines del mes de julio recién pasado reiteraba la existencia de una crisis “que es la peor que ha tenido Chile desde que tengo memoria. Dejo aparte, por cierto, el quiebre de nuestra democracia el año 1973”.<sup>4</sup> Disentía de este diagnóstico el exministro José Miguel Insulza cuando sostenía que “Chile enfrenta problemas importantes que afectan su crecimiento y desarrollo social, pero no está en crisis institucional. La crisis es política o, si se prefiere, de los políticos que prefieren buscar imágenes de carácter general antes de reconocer errores y limitaciones”.<sup>5</sup>

Las consideraciones sobre la crisis de legitimidad se reprodujeron a consecuencia de la incorrecta asignación de domicilios electorales por parte del Registro Civil, lo que dejó a cerca de 500.000 electores en comunas equivocadas. Al respecto, el presidente de la Cámara, Osvaldo Andrade (Partido Socialista, PS), afirmó que “la magnitud del error es de tal naturaleza que puede afectar la legitimidad de las elecciones”, ante lo cual el secretario general de Gobierno, Marcelo Díaz (PS), respondió que “aquí no hay una deslegitimidad, lo que ha estado en cuestión es la legitimidad de la política, no nuestra institucionalidad electoral, que goza de un enorme prestigio y aprecio entre los chilenos y sobre todo a nivel regional y mundial”.<sup>6</sup>

3 H. Soto, “Ricardo Lagos: ‘Las crisis políticas se resuelven con liderazgo y acuerdos’”, *La Tercera*, Reportajes, 29 marzo 2015 [http://diario.latercera.com/2015/03/29/01/contenido/reportajes/25-186435-9-ricardo-lagos-las-crisis-politicas-se-resuelven-con-liderazgo-y-acuerdos.shtml].

4 H. Soto, “Ricardo Lagos Escobar: ‘Esta es la peor crisis política e institucional que ha tenido Chile’”, *La Tercera*, Política, 6 julio 2016 [http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/07/674-690530-9-ricardo-lagos-escobar-esta-es-la-peor-crisis-politica-e-institucional-que-ha.shtml].

5 “Insulza descarta problemas institucionales y afirma que ‘la crisis es de los políticos’”, *Emol.com*, Nacional, 31 julio 2016 [http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/07/31/815053/Insulza-descarta-problemas-institucionales-y-afirma-que-la-crisis-es-de-los-politicos.html].

6 “Gobierno desestima que error de cambio de domicilios afecte legitimidad de elecciones”, *elmostrador*, Noticias | Destacado, 112 octubre 2016 [http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/10/12/gobierno-desestima-que-error-de-cambio-de-domicilios-afecte-legitimidad-de-elecciones/].

A la caracterización de ‘crisis institucional profunda’ se sumaron sectores empresariales, apuntando al efecto económico depresivo que tendrían las reformas estructurales impulsadas por el Gobierno e insistiendo en que ellas “impiden retomar clima de confianza e inversión”.<sup>7</sup> Desde Washington, el director del Departamento del Hemisferio Occidental del Fondo Monetario Internacional (FMI), Alejandro Werner, profundizaba esta observación:

obviamente, la incertidumbre asociada a la implementación de una gama tan amplia de reformas ha también tenido un impacto muy importante sobre la inversión, sobre el gasto doméstico, y esto, obviamente sigue afectando las probabilidades de una recuperación más rápida de un crecimiento económico de este país.<sup>8</sup>

Estas pesimistas apreciaciones tuvieron un contrapunto en *El Mercurio*, el que —comentando editorialmente el éxito de la última licitación energética— afirmaba que “un éxito mayor representan los resultados conocidos ayer de la licitación de suministro eléctrico a clientes regulados”,<sup>9</sup> echando así por tierra todas las predicciones de una caída de las inversiones producto del énfasis reformista de la administración Bachelet. En la misma dirección, otro medio señalaba que la “inversión extranjera en Chile está creciendo en 2016, hasta mayo se estima que lo ha hecho un 6 por ciento más en comparación con las mismas fechas de 2015”.<sup>10</sup>

Sumándose al diagnóstico de crisis, el presidente del Banco Central, Rodrigo Vergara, informaba a la Comisión de Hacienda del Senado: “lo que detectamos en el IPoM [Informe de Política Monetaria] es que hay un componente autónomo que está afectando la confianza, la inversión y el crecimiento. Es natural que reformas estructurales produzcan un cierto grado de ansiedad”.<sup>11</sup> No obstante, la prensa informaba que, descontando las pérdidas de Codelco, las utilidades de las sociedades anónimas chilenas aumentaron un 26,9% en el

7 M. Paz Infante & J. Mazzucco, “Empresarios insisten en que reformas impiden retomar clima de confianza e inversión”, *El Mercurio*, Economía y Negocios [Online], 7 julio 2016 [http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=269002].

8 “FMI recomienda disminuir la incertidumbre en Chile para aumentar los niveles de inversión”, *Emol.com*, Economía, 20 julio 2016 [http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/07/20/813350/FMI-recomienda-disminuir-la-incertidumbre-en-Chile-para-aumentar-los-niveles-de-inversion.html].

9 “Resultado de las licitaciones de suministro”, *El Mercurio*, blogs, Editorial, 18 agosto 2016 [http://www.elmercurio.com/blogs/2016/08/18/44289/Resultado-de-las-licitaciones-de-suministro.aspx].

10 T. Pablo R., “La inversión extranjera continúa creciendo en Chile”, *elEconomista*, América.com | Chile, Noticias, 2 agosto 2016, [http://www.eleconomistaamerica.cl/noticias/noticias/7742167/08/16/La-inversion-extranjera-continua-creciendo-en-Chile.html].

11 “Las definiciones de Rodrigo Vergara tras entregar un ‘realista’ IPoM de septiembre”, *Emol.com*, Economía, 1 septiembre 2015 [http://www.emol.com/noticias/Economia/2015/09/01/747724/Las-definiciones-de-Rodrigo-Vergara-tras-entregar-un-realista-IPoM-de-septiembre.html].

primer semestre del año.<sup>12</sup> Así, percepciones y realidades económicas parecieron no coincidir.

Otra de las causas que explicarían esa “crisis” habría sido una determinada visión intelectual. En esta perspectiva, Harald Beyer, director del Centro de Estudios Públicos (CEP), señalaba que la “agenda está muy motivada por la visión de un sector de intelectuales públicos que ha desplazado a otro grupo que tuvo mucha influencia durante los gobiernos de la Concertación. Hay visiones distintas de sociedad y de cómo aproximarse a los problemas públicos entre estos dos grupos”.<sup>13</sup> Una respuesta indirecta la dio el nuevo Premio Nacional de Historia, Julio Pinto, cuando señalaba que estas tensiones eran producto de las “reformas estructurales (...) que tocan intereses creados muy poderosos que no se allanan a ellas”,<sup>14</sup> poniendo así en primer plano la causa de estas turbulencias. Tal es el profundo cambio en las relaciones de poder que el segundo gobierno de Bachelet ha estado impulsando.<sup>15</sup>

Finalmente, diversas apreciaciones surgieron ante los resultados de las elecciones municipales. Por una parte, estos se explicaron por la falta de sintonía de la administración Bachelet con las aspiraciones más profundas de los nuevos grupos sociales, que no habrían deseado cambios radicales.<sup>16</sup> Por el contrario, otros estimaron que estos resultados fueron el producto de la transferencia del apoyo a los independientes, al tiempo de una abstención de castigo de sus partidarios por la gestión política del Ejecutivo.<sup>17</sup>

En suma, políticos, empresarios y académicos mostraron altos grados de disenso respecto a la eventual existencia de la o las “crisis”, así como de sus características.

A diferencia de los anteriores diagnósticos de crisis, que connotan una “situación mala o difícil”, nuestro énfasis estará puesto en la acepción de “cambio

profundo y de consecuencias importantes en un proceso”,<sup>18</sup> por lo que, en vez de crisis, preferimos caracterizar este periodo como uno en el umbral de una transición que puede o no terminar frustrada.

## 2 Contradicciones en la representación, nuevos alineamientos y cambios institucionales

El conjunto de definiciones que cada actor ha tenido sobre “la crisis” no logra constituirse en un mosaico analítico coherente. En cuanto objeto de análisis, estas apreciaciones pueden considerarse como consecuencia de cambios más profundos. Nos referimos a los nuevos alineamientos políticos de la ciudadanía y a las transformaciones que en las últimas décadas han sufrido los procesos e instituciones de la democracia representativa, tanto en Chile como en otras latitudes.

### 2.1 Nuevos desafíos a la democracia representativa

Analizando la representación democrática en dos realidades tan diferentes como América Latina y Europa, a fines de los años ochenta e inicios de los noventa los politólogos destacaban tres fenómenos que estaban cambiando la estructura y procesos en las democracias representativas.

Guillermo O’Donnell describía la *democracia delegativa* como aquella en que el Ejecutivo puede “gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas (...) el presidente se aísla de la mayoría de las instituciones políticas e intereses organizados, y asume en forma exclusiva la responsabilidad por los éxitos y fracasos de ‘sus’ políticas”.<sup>19</sup> A este quiebre vertical en la rendición de cuentas le agregaba otro a nivel horizontal, la rendición de cuentas ante otras instituciones estatales. El personalismo, las tendencias plebiscitarias y la concentración del poder en la Presidencia serían las consecuencias de esta forma de funcionamiento de las democracias delegativas.

Por su parte, Dominique Rousseau observaba que la democracia representativa siempre está en una tensión, por la posibilidad de que en cualquier momento los electores pueden renegar de sus representantes por la forma de encarnar sus intereses. Esta posibilidad se incrementa cuando los representantes se cierran en sí mismos y, al mismo tiempo, aumenta la formación e información ciudadana reduciendo la autoridad de la clase política. En esta *democracia continua*, las nuevas formas y canales de representación y expresión de la opinión pública —como las encuestas, los grupos de presión, los

12 “Resultado de empresas al primer semestre”, *El Mercurio*, Economía y Negocios | B, 14 septiembre 2016, p. 1 [http://impresa.elmercurio.com/memobileiphone//HomeSlide.aspx?q=2&dt=2016-09-14#pagina-1].

13 En entrevista por W. Díaz, “Harald Beyer, director del Centro de Estudios Públicos (CEP): ‘Hay una inercia de la Presidenta que hace difícil revertir la situación política’”, *El Mercurio*, Política, 27 agosto 2016 [http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=284091].

14 M. Romero, “Julio Pinto Vallejos (60): ‘No esperaba ganar el Premio Nacional de Historia...’”, *La Segunda*, Crónica, 26 agosto 2016, p. 36 [http://impresa.lasegunda.com/2016/08/26/A/fullpage#slider-36].

15 Sobre estas reformas y su efecto político, véase Varas, 2016 (cit.).

16 C. Peña, “La derrota de Bachelet, el triunfo de Piñera”, *El Mercurio*, Blogs, Columna del día, 24 octubre 2016 [http://www.elmercurio.com/blogs/2016/10/24/46041/La-derrota-de-Bachelet-el-triunfo-de-Piñera.aspx].

17 M. C. Romero, “En un escenario de alta abstención: ¿Quiénes pueden considerarse ganadores y perdedores?”, *Emol*, Noticias, Nacional, 24 octubre 2016 [http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/10/24/827922/En-un-escenario-de-alta-abstencion-Quienes-pueden-considerarse-ganadores-y-perdedores.html].

18 RAE, *Diccionario de la lengua española*, “crisis” [http://dle.rae.es/?id=BHwUydm].

19 G. O’Donnell (1994, January), “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69, p. 60 [http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/ODonnell\_Delegative.pdf].

periodistas, los medios de comunicación, las redes sociales, los *think tanks*—generalizan de hecho el principio deliberativo y comienzan a someter a los representantes a un control de nuevo tipo, erosionando su rol tradicional.<sup>20</sup>

Pero este especial empoderamiento ciudadano, según Sheldon Wolin, debilita los sistemas democráticos representativos en la medida en que se tiende a sustituir su legitimidad por la aprobación de quienes ejercen el poder. En la medida en que

el poder que la ciencia moderna le ha proporcionado al Estado posmoderno excede todas las escalas previas, pero su base política se contrae continuamente (...) la política posmoderna [es] conducida con una mínima dependencia de cualquier principio de legitimidad que justifique el ejercicio del poder. [Este] solicita aprobación más que requerir legitimación. La aprobación es ampliamente expresada como un puntaje que registra la opinión de los ciudadanos acerca del desempeño de los políticos.<sup>21</sup>

Pierre Rosanvallon reconoce que la “mayor transparencia ha contribuido a la percepción negativa de la institución [legislativa], producto de la creciente visibilidad de los choques partidarios, los conflictos de intereses, y las negociaciones entre sus miembros”.<sup>22</sup>

Últimamente, Philippe Schmitter va más allá, planteando que los sistemas democráticos tal como existen actualmente no están en crisis, sino que evolucionan hacia lo que llama una democracia “post-liberal”,

configuración que estaría generada por la extensión de la consulta pública sobre temas de políticas y presupuesto, una más amplia definición de ciudadanía, el financiamiento público de los partidos políticos y de organizaciones de la sociedad civil elegidas por los ciudadanos, cuotas para mujeres, ‘instituciones guardianas’ designadas para proteger a los ciudadanos de fraudes y explotación, la creación de ‘comisiones de futuro’ que examinan el potencial impacto de las decisiones gubernamentales, y (¿por qué no?) la proliferación de personas autodesignadas para representar una amplia diversidad de causas y lugares.<sup>23</sup>

En nuestro caso encontramos una combinación de algunos de estos procesos. Frente un Ejecutivo hiperpresidencializado —pero con menos electo-

res—, que cuenta con amplias facultades legislativas, discrecional manejo de la administración estatal y una poderosa tecnoburocracia, se tiene un Congreso con funciones fiscalizadoras disminuidas, un Tribunal Constitucional contramayoritario que limita sus facultades legislativas, y un Ejecutivo con débiles controles legislativos.<sup>24</sup> Esta configuración estatal —junto a la inscripción automática y voto voluntario— discapacita a los partidos políticos en su rol de intermediación y los inhabilita para representar adecuadamente a la ciudadanía, constituyéndose en el ámbito institucional clave de representación, negociación y articulación de intereses. La pérdida de legitimidad asociada a esta discapacidad lleva a los titulares de las posiciones gubernamentales y legislativas (y últimamente a los miembros del Poder Judicial) a confundir legitimidad en el ejercicio del poder con aprobación ciudadana en sondeos de opinión pública, exponiéndose en los medios en un estéril intento de legitimación. La mayor transparencia en sus acciones tampoco ayuda y, en muchas ocasiones, tiene el efecto contrario.

La erosión de los nexos institucionales de rendición de cuentas entre representantes y representados, así como entre los poderes del Estado, junto a los nuevos mecanismos informales de empoderamiento de los electores, la reducción del espacio político a la estrecha esfera de los medios de comunicación existentes y el aumento de las medidas de transparencia han puesto a nuestra democracia representativa frente a la urgente necesidad de una profunda reforma.

## 2.2 Cambios en los alineamientos políticos

A estas transformaciones se les han sumado nuevos ejes en torno a los cuales se dividen las opciones políticas nacionales.

Este cambio no es nuevo y ha sido detectado por diversos estudios a lo largo de este último cuarto de siglo, en sus análisis de los temas cruciales en torno a los cuales se dividirían las opiniones y se organizarían los alineamientos políticos en el país. Así, en 1999, Tironi y Agüero establecían que la “fisura generativa” (*clivage*) continuaba siendo autoritarismo/democracia, pero hipotetizaban que esta se iría diluyendo, quedando obsoleta a medida que el sistema y conductas políticas fueran cambiando.<sup>25</sup> Un tiempo más tarde, Fuen-

20 D. Rousseau (1995), *La démocratie continue*. Paris: LGDJ-Bruylant, Collection “La pensée juridique moderne”, 1995, pp.6-17. También: I. Cheresky (2015), *El nuevo rostro de la democracia* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2015) muestra estos desarrollos en diversos países de América Latina y otras regiones.

21 S. Wolin (2016), *Fugitive Democracy: and other essays*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 282-284.

22 P. Rosanvallon (2011), *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 223.

23 P. C. Schmitter, “Crisis and transition, but not decline”, en L. Diamond & M. F. Plattner, *Democracy in decline?* Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press, p. 53.

24 Permanentes reclamos de legisladores al respecto: de diputados con el Gobierno por inasistencia de ministros a sesión especial por marea roja [<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/05/04/801189/Marea-roja-Diputados-de-todos-los-sectores-acusan-al-Gobierno-inaccion-y-falta-de-respeto-hacia-los-chilotes.html>]; de diputados UDI por inasistencia de ministros a sesión sobre el pisco [<http://www.radioagricultura.cl/2016/09/06/diputados-udi-envian-carta-de-reclamo-a-bachelet-por-inasistencia-de-ministros-a-sesion-sobre-el-pisco/>].

25 E. Tironi & F. Agüero (1999), “¿Sobrevivirá el nuevo paisaje político chileno?”, *Estudios Públicos* (CEP), (74), 151-168 [<http://www.cepchile.cl/sobrevivira-el-nuevo-paisaje-politico-chileno/cep/2016-03-03/183721.html>].

tes observaba que “el clivaje democracia/dictadura que marcó el ciclo político 1988-2005 comienza a verse reemplazado por un clivaje algo más complejo asociado al modelo de democracia que se aspira tener”.<sup>26</sup> En esta misma línea, y en el marco del debate sobre la nueva constitución, Zúñiga establecía que “no tenemos dudas que hoy en Chile se ha instalado el problema constituyente, más allá del tradicional clivaje democracia/dictadura; que marcó toda nuestra transición y en especial las más importantes reformas constitucionales del periodo (1989, 1991 y 2005).<sup>27</sup> Matizando el tema, en 2014 Aubry y Dockendorff concluían que si bien se había repuesto “la división A/D [autoritarismo/democracia]”, al mismo tiempo reconocían que esta polarización no contaminaba las decisiones sobre políticas futuras adquiriendo esta fisura un carácter más bien retrospectivo que proyectivo.<sup>28</sup>

Recientemente, Carlos Ruiz (2016), director de Nodo XXI, propuso un nuevo eje divisorio, el que se crearía a partir de la “inédita mercantilización de las condiciones de reproducción social”. Esta habría transformado la estructura de clases —especialmente a los sectores medios y la clase obrera industrial—, generando una nueva “fisura” caracterizada por el “conflicto entre mercancía y humanidad”, lo que plantearía “una pugna por la soberanía sobre los procesos de reproducción social y la vida cotidiana misma, como marco identitario de las nuevas fuerzas sociales”. Al centro de este conflicto estaría “la idea de libertad, de la soberanía humana como tal”, motor dinamizador de las nuevas fuerzas sociales movilizadas, las que pasarían “sin escalas de la frustración a la movilización”. La politización de estas nuevas fuerzas permitiría “replantearse el modelo de desarrollo y de sociedad”,<sup>29</sup> tesis que alimenta conceptualmente a la Izquierda Autónoma.

De acuerdo con los análisis anteriores, la actual etapa política podría caracterizarse, en un primer nivel, como una en la cual el alineamiento autoritarismo/democracia habría dado paso, sin eliminarlo definitivamente, a otras líneas divisorias en torno a nuevos modelos de democracia y desarrollo a los que se aspira y que se deberían expresar en una nueva Constitución. Así, para amplios sectores sociales se estaría configurando un nuevo imaginario del país

deseado, pero su politización o los caminos para aterrizarlo seguirían siendo una asignatura pendiente.

### 2.3 Transformaciones institucionales

Los elementos anteriores se han acoplado al conjunto de cambios políticos estructurales generados por las políticas implementadas por la administración Bachelet y la Nueva Mayoría, dando por resultado nuevas formas de relación entre los actores políticos. Estos cambios han afectado la estructura de poder sin que ello necesariamente signifique que estamos en presencia de un nuevo arreglo estructural *tout court*. Con todo, la forma como han comenzado a interactuar políticamente los principales actores no solo es el efecto de los cambios sociales antes señalados, sino que también obedece a las instituciones que regulan tal interacción, las que en los últimos años han observado importantes modificaciones. Como sostiene Chantal Mouffe, “la principal cuestión de la política democrática no estriba entonces en cómo eliminar el poder, sino en cómo construir formas de poder que sean compatibles con los valores democráticos”.<sup>30</sup> Las políticas introducidas por la administración Bachelet que señalamos a continuación apuntan en esta dirección.

Un cambio principal ha sido el fin del sistema binominal, lo que ha producido una explosión de la oferta política y un debilitamiento y faccionalización de las coaliciones y partidos que las componen. Su eliminación significará la pérdida de la importante palanca política de poder para la derecha y el empresariado originada en la Constitución de 1980 (66% del Congreso con un 33% de votos), haciendo más competitivo y pluralista el paisaje electoral nacional. Si bien su principal efecto político se observará en las elecciones parlamentarias del próximo año, ya se puede apreciar su impacto en el aumento de los partidos (34 constituidos<sup>31</sup>), la faccionalización partidaria, la incertidumbre y los altos niveles de ansiedad que el nuevo sistema ha generado en la clase política de cara a las elecciones parlamentarias. La presidencialización de las elecciones municipales es una prueba de ello y aunque según la encuesta del CEP el 62% de la opinión pública no haya tenido una clara opción presidencial en julio/agosto de este año, las elites políticas sí han encajado el golpe y se están preparando para accionar en este nuevo y desconocido territorio.<sup>32</sup>

26 C. Fuentes (2010), “La transición auto-contenida: Elites políticas y reformas constitucionales en Chile (1990-2010)”. Paper presentado al *XXIX Latin American Studies Association Congress (LASA)*, Toronto, Canadá, 6-9 octubre, 2010, p. 30 [http://www.icso.cl/wp-content/uploads/2009/11/LASA-Fuentes-2010.pdf].

27 F. Zúñiga (2013), “Nueva Constitución y operación constituyente. Algunas notas acerca de la Reforma Constitucional y de la Asamblea Constituyente”, *Estudios Constitucionales*, 11(1), 511-540, p. 512 [http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82027460013].

28 M. Aubry & A. Dockendorff (2014), “Cuarenta años no son nada: ¿la reposición del clivaje autoritarismo-democracia en el sistema de partidos chileno?”, *Revista de Sociología*, (29), 9-36, p. 30 [http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/29/2901-Aubry-Dockendorff.pdf].

29 C. Ruiz E. (2016), “Crisis política en Chile: neoliberalismo, cambios sociales y democracia”, en M. A. Garratón (Coord.), *La gran ruptura. Institucionalidad política y actores sociales en el Chile del siglo XXI* (pp. 83-108). Santiago: LOM, 2016.

30 Ch. Mouffe (2003), *La paradoja democrática*. Barcelona: Gedisa, p. 39.

31 Servicio Electoral de Chile (Servel), “Partidos Constituidos” [http://www.servel.cl/partidos-constituidos/?mla\_paginate\_current=1].

32 Centro de Estudios Públicos (CEP), *Encuesta CEP Julio-Agosto 2016*, Estudio Nacional de Opinión Pública N° 77. Santiago: CEP [http://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160818/asocfile/20160818165239/encuestacep\_julio\_agosto2016.pdf].

Incrementando las incertidumbres y vinculadas a este cambio crucial se introdujeron reformas —aunque limitadas— a instituciones políticas clave, como los partidos políticos, alterando las relaciones entre bases y directivas disminuyendo relativamente el control ejercido por sus dirigentes.<sup>33</sup>

En la misma dirección, la futura elección de gobernadores regionales (cualesquiera sean sus atribuciones) limitará el poder de los actuales intermediarios (*brokers*) a nivel subnacional y pondrá a diputados y senadores ante un mayor número de competidores, exigiéndoles estructurar nuevas redes de influencia.

Igualmente, la Ley de Cuotas obligará a los partidos a tener, al menos, un 40% de mujeres en sus listas, ampliando el espacio para la presencia de mujeres, al tiempo que aumentó los incentivos para su participación al incrementar su compensación económica por votos.

Por su parte, las leyes pro transparencia han limitado, aunque no totalmente, la influencia del dinero sobre la política,<sup>34</sup> y puesto límites a la acción del sector empresarial en la aprobación de las leyes a través de la ley del lobby y su perfeccionamiento con las medidas aprobadas en la *Agenda para la transparencia y la probidad en los negocios y la política*.<sup>35</sup>

La reforma tributaria —aunque insuficiente— ha exigido más al empresario para el financiamiento de bienes públicos. El fin de la selección, lucro y copago en la educación ha sido un fuerte golpe no solo a determinados empresarios educacionales, dentro y fuera de la Nueva Mayoría, sino que también ha debilitado el principal soporte ideológico del neoliberalismo.

En esta misma línea, el haber puesto en cuestión la actual Constitución, e iniciado transversalmente el debate sobre una nueva, ha sido un golpe definitivo a la legitimidad del orden constitucional autoritario neoliberal.

Finalmente, si bien la reforma laboral no salió tal como lo deseaba el Eje-

33 Véase C. Fuentes, “La reforma a los partidos políticos. Modelos en pugna”, en M. A. Garretón (Coord.), (2016).

34 “Se prohibieron los aportes de empresas; se autorizaron los aportes de personas naturales, aunque con límites al total de donaciones y montos permitidos; se redujeron los límites a los aportes individuales; se restringió significativamente la publicidad en calles en términos de dimensiones permitidas y lugares para realizar propaganda; se clarificó el concepto de “propaganda electoral”; se establecieron mecanismos de fiscalización por parte del Servel a campañas, sanciones incluyendo la pérdida de escaño por vulneración a la ley, y estándares de transparencia más elevados incluyendo que el ciudadano conocerá el origen de los aportes antes de verificada la respectiva elección (...) se estableció la autonomía constitucional del Servel y sus funciones específicas en materia de control de campañas y de recursos de los partidos; se entregarán aportes del Estado para el financiamiento permanente de los partidos, como un porcentaje de aporte basal y otro asociado al porcentaje obtenido en la última elección; y se entregarán recursos que deberán ser utilizados específicamente para promoción de ideas, actividades con la comunidad y formación de militantes”. C. Fuentes, *Ibíd.*, p. 173.

35 De 36 medidas solo faltarían ser aprobadas tres. Cfr. <http://www.agendadeprobidad.gob.cl/>

cutivo y la propuesta de reforma a la previsión no avanza, los proyectos del Gobierno han continuado apuntando en la misma dirección: tal es la erosión del poder de las oligarquías y su estructura de poder.

Estas modificaciones institucionales están incrementando las incertidumbres, en especial considerando que, vinculadas a este cambio crucial, se introdujeron reformas —aunque limitadas— a instituciones políticas clave, como los partidos políticos, alterando con ello las relaciones entre bases y directivas y disminuyendo relativamente el control ejercido por sus dirigentes.<sup>36</sup>

Al respecto, Clarissa Rile Hayward señala que

los mecanismos del poder son concebidos de mejor forma, no como instrumentos que los agentes poderosos usan para prevenir que quienes no tienen poder actúen independiente o auténticamente, sino como fronteras que, en conjunto, definen campos de acción para todos los actores sociales. El poder define los campos de posibilidad. Facilita y constriñe la acción social. Sus mecanismos consisten en, por ejemplo, leyes, reglas, símbolos, normas, costumbres, identidades sociales, y estándares, que constriñen y facilitan la acción inter e intrasubjetiva.<sup>37</sup>

De esta forma, los actores políticos han comenzado desenvolverse en una nueva arena o topografía, que les presenta y presentará mayores dificultades a las diversas oligarquías para mantener su control. No es de extrañar que, en este contexto, Andronico Luksic perciba que *su país “se está cayendo”*.<sup>38</sup>

### 3 La escena política en transición

El efecto simultáneo y combinado de las alteraciones sufridas por la democracia representativa, los nuevos alineamientos sociopolíticos en curso y los cambios introducidos a las reglas del proceso político, han tenido efectos sobre los actores políticos generando altos niveles de incertidumbre, desorientación y ansiedad ante un indescifrable futuro escenario.

Este clima político se caracteriza por las tensiones originadas tanto en el propio gobierno como por los parlamentarios de la Nueva Mayoría, sus partidos, los movimientos sociales y la estrecha alianza entre el cuarto y “quinto poder” (medios de comunicación y empresas de sondeos de opinión pública, respectivamente).

36 Véase C. Fuentes, “La reforma a los partidos políticos. Modelos en pugna”, en M. A. Garretón (Coord.), (2016).

37 C. R. Hayward (2000), *De-facing power*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, p. 30.

38 A. Luksic, en entrevista por V. Cofré, *La Tercera*, 3 septiembre 2016, p. 52 [<http://www.latercera.com/noticia/andronico-luksic-presidente-de-quinenco-el-pais-se-esta-cayendo-y-entre-todos-debemos-levantarlo/>].

### 3.1 Una coalición indisciplinada

Si bien en un sistema hiperpresidencialista como el chileno las dificultades para ordenar el gobierno y su coalición radican principalmente en el Ejecutivo, no es menos cierto que el encuadramiento de sus fuerzas de apoyo se hace más difícil, o casi imposible, cuando frente a una Presidencia debilitada (caso Caval) dichas fuerzas convierten su indisciplina en táctica de posicionamiento político.

Así, algunos miembros del comité político tomaron distancia frente a proyectos en discusión en el Congreso o bien ante la agenda de transformaciones estructurales. Tales fueron los casos del ministro del Interior, Jorge Burgos (Partido Demócrata Cristiano, PDC), quien, frente al proyecto de despenalización del aborto en tres causales (vida de la mujer se encuentra en peligro; feto con alteración genética de carácter letal; resultado de una violación) declaró que “si yo fuera diputado, respecto de la tercera causal (violación) estaría en un momento de duda”,<sup>39</sup> y del ministro secretario general de la Presidencia, Nicolás Eyzaguirre (Partido Por la Democracia, PPD), quien confesaba que “desde el año pasado, comenzamos con la Presidenta a hablar de las reformas. Había síntomas de que las cosas no estaban bien. Yo tenía una visión crítica, no respecto de los contenidos, sino del ritmo”.<sup>40</sup> Faltando un año y medio para el término del gobierno, comentarios como los del ministro de Energía, Máximo Pacheco (PS), “es muy difícil gobernar un país con un 15% de popularidad”,<sup>41</sup> enviaban equívocas señales sobre la gobernabilidad del país. Su propia renuncia al Ministerio días antes de las elecciones municipales para sumarse a la eventual campaña presidencial del ex Presidente Lagos, precipitando un parcial ajuste de gabinete, fue una muestra adicional de la falta de solidez de los lazos políticos en el Ejecutivo.

Algo similar ocurrió con los parlamentarios. Caso paradigmático fue el del presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade, quien, a título personal y contra la decisión de sus correligionarios, ingresó una presentación ante el Tribunal Constitucional para que este se pronunciara sobre la posible inconstitucionalidad del control preventivo

de identidad incluido en la agenda antidelinuencia impulsada por su gobierno.<sup>42</sup>

Quiebres intrapartidarios se reprodujeron en la Unión Demócrata Independiente (UDI) (renuncia de José Antonio Kast), Renovación Nacional (RN) (José Manuel Edwards) y en el PPD (Pepe Auth) cuando este último, al renunciar a sus filas, afirmaba que “el proceso actual de renovación de las directivas partidarias es el reflejo de la oligarquización del partido, donde la nueva mesa directiva es decidida por el dueño controlador con la integración de dos o tres accionistas minoritarios que ponen sus representantes y los militantes son convocados luego a plebiscitar la decisión de sus caudillos”.<sup>43</sup> La faccionalización se incrementó al interior del Partido Socialista con la puesta en escena de la Izquierda Socialista liderada por Fernando Atria y Ernesto Águila y la del ex secretario general, Osvaldo Andrade, y su documento “El PS frente al Chile de hoy”.<sup>44</sup>

Un amplio y crítico diagnóstico de la situación fue el ofrecido por el Consejo General del PDC en su documento “La Democracia Cristiana mirando el presente y el futuro de Chile”, en el que sostenía que los problemas radicaban en un

programa de ambiciosas reformas cuyo espíritu compartimos (...) muchas veces la falta de priorización, gradualidad, la improvisación o la ubicación en focos equivocados ha deslegitimado las reformas sociales abordadas (...) tenemos una coalición política débil en sus fundaciones. Las coaliciones se justifican en tanto cuentan con una común visión del país que aspiran a construir, un programa compartido, mecanismos para dirimir controversias, responsabilidad política de sus miembros y un ambiente de respeto a las diferencias. Está en duda nuestra oferta de gobernabilidad para el país por nuestros continuos conflictos e inadecuadas formas de procesar las diferencias.<sup>45</sup>

Junto a la crítica a la gestión gubernamental y a la Nueva Mayoría, el documento DC puso indirectamente en cuestión la justificación de la propia coalición, representando así a una importante parte de la dirigencia de ese partido. Esta postura se radicalizó con posterioridad a las elecciones municipales, al suspender el PDC su coordinación política con el Gobierno. El congreso extraordinario del partido convocado para estos efectos mantuvo la distancia con el Gobierno.

39 M. J. Núñez & M. F. Carrasco, “Dichos de Burgos por aborto complican al gobierno y abren críticas oficialistas”, *La Tercera*, Política, 21 marzo 2016 [http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/03/674-673300-9-dichos-de-burgos-por-aborto-complican-al-gobierno-y-abren-criticas-oficialistas.shtml].

40 P. Vergara & M. S. Vial, “Estábamos en una vorágine de reformas que no íbamos a ser capaces ni de diseñar ni de tramitar sin excesivos conflictos”, entrevista a ministro N. Eyzaguirre, *El Mercurio*, blogs, Noticias, 6 septiembre 2015 [http://www.elmercurio.com/blogs/2015/09/06/35011/estabamos-en-una-voragine-de-reformas-que-no-ibamos-a-ser-capaces-ni-de-disenar-ni-de-tramitar-sin-excesivos-conflictos.aspx].

41 “Ministro Pacheco: ‘Es muy difícil gobernar un país con un 15% de popularidad’”, *La Tercera*, Negocios, 23 agosto 2016 [http://www.latercera.com/noticia/negocios/2016/08/655-693557-9-ministro-pacheco-es-muy-dificil-gobernar-un-pais-con-un-15-de-popularidad.shtml].

42 P. Toro & E. Ganora, “Andrade recurrió a Tribunal Constitucional para objetar control preventivo”, *La Tercera*, Política, 7 junio 2016 [http://papeldigital.info/lt/2016/06/07/01/paginas/011.pdf].

43 “Girardi responde a críticas de Pepe Auth y asegura que ‘no hay socios controladores’ en el PPD”, *Teletrece*, Política, 2 mayo 2006 [http://www.t13.cl/noticia/politica/girardi-responde-criticas-pepe-auth-y-asegura-no-hay-socios-controladores-ppd].

44 M. Jiménez, “La olla de grillos del PS”, *elmostrador*, País, 20 septiembre 2016 [http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/09/20/la-olla-de-grillos-del-ps/].

45 “Documento DC advierte que NM es una ‘coalición débil’ y cuestiona su oferta de gobernabilidad”, *emol.com*, Nacional, 14 agosto 2016 [http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/08/14/817276/Documento-DC-advierte-que-NM-es-una-coalicion-debil-y-cuestiona-su-oferta-de-gobernabilidad.html].

### 3.2 Masivas movilizaciones sociales

Desde el movimiento social, las tres manifestaciones multitudinarias convocadas por el movimiento estudiantil y el *No+AFP* sirvieron de catalizadoras de una protesta social más amplia contra las instituciones económicas, soporte de la centralizada estructura de poder reproductora de la desigualdad. Fueron movilizaciones que llevaron al Ejecutivo a convocar a los actores significativamente involucrados en el tema y, en el caso de las pensiones, a elaborar una propuesta reformista del sistema previsional privado.<sup>46</sup> Más allá de que estas movilizaciones expresaran y se sumaran al clima de malestar en el país, ellas cuestionaron el orden socioeconómico en su conjunto. Según Alain Touraine, “el movimiento social es la conducta colectiva organizada de un actor luchando contra su adversario por la dirección social de la historicidad en una colectividad concreta”.<sup>47</sup> En efecto, los dos movimientos sociales citados han sido más que acciones corporativas, en la medida en que han cuestionado los pilares ideológicos centrales del ordenamiento socioeconómico nacional: el lucro y la desregulada acumulación privada por parte de las concentradas elites de poder. Por su parte, la masiva manifestación *#Ni una menos* en protesta por el creciente número de femicidios y violencia contra la mujer fue un claro llamado a una mayor y sistemática acción del Estado en estas materias.

46 “Fortalecimiento del carácter solidario del sistema en un sistema mixto y tripartito, incorporando el esfuerzo compartido de los trabajadores, los empleadores y el Estado (...) con cargo exclusivo al empleador, aumento gradual en 5 puntos porcentuales la tasa de cotización en un plazo máximo de 10 años; (...) creación de un pilar de ahorro colectivo solidario (...) aumentando las actuales pensiones y logrando más equidad en las pensiones futuras de los actuales trabajadores que cotizan. (...) fortalecimiento del actual pilar solidario de invalidez y vejez, que permita asegurar la pensión mínima a aquellos que no han trabajado o que carecen de cotizaciones (...) la actual cotización del 10% seguirá siendo depositada en las cuentas individuales de propiedad de cada trabajador, y continuará incentivo al ahorro voluntario tanto individual como colectivo (...) en los periodos en que los fondos de un afiliado tengan rentabilidad negativa, las administradoras deberán devolver en su cuenta las comisiones cobradas durante ese tiempo (...) incorporación de representantes elegidos de los cotizantes en la administración de los fondos, de manera que puedan participar desde definiciones claves como las políticas de inversión, la elección de los directores y de las compañías en que se invierten los recursos o las campañas de información (...) modificación de las diversas formas de comisiones ocultas o las comisiones de intermediación (...) mayor competencia en el sistema, como las licitaciones de las carteras de afiliados que permitan bajar las comisiones y mejorar los servicios a los cotizantes (...) creación de una administradora de fondos estatales, que introduzca más competencia, que sea una alternativa para los que la quieran y que acoja a los trabajadores y trabajadoras que hoy carecen de cobertura previsional (...) revisión de la legislación que regula los otros sistemas de pensiones que existen en el país para evitar distorsiones (...) cambios de parámetros que se usan para estimar las pensiones y asegurar que el sistema no sólo sea justo, sino sustentable (...) uso una sola tabla de mortalidad, terminando con las discriminaciones que afectan a las pensiones de las mujeres”. Gobierno de Chile – Prensa Presidencia, Discurso Presidenta M. Bachelet, Cadena nacional por cambios al sistema de pensiones, 9 agosto 2016 [https://prensa.presidencia.cl/discursos.aspx?id=38055].

47 A. Touraine (2006), “Los movimientos sociales”, *Revista Colombiana de Sociología*, (27), p. 255.

### 3.3 Sondeos de opinión pública

La multifacética disconformidad ciudadana con el proceso político fue puesta en escena por el “Estudio Nacional de Opinión Pública” (julio-agosto 2016) del CEP, que le dio un 15% de apoyo a la Presidenta Bachelet, y ha sido utilizado transversalmente en los diversos análisis, críticas y autocríticas.

Al respecto son precisos tres comentarios. El primero es reconocer la consistencia de estos resultados con otras encuestas de opinión en lo que dice relación con los principales temas de preocupación ciudadana: delincuencia, salud y educación, lo que en el fondo denuncia una crisis del contrato social originario: el Estado no está respondiendo a los ciudadanos y contribuyentes en la forma debida, no proporciona los bienes públicos a los que se ha comprometido.

En segundo término, sin caer en el error de intentar asesinar al mensajero, es necesario destacar ciertas contradicciones en los resultados de esa encuesta que, si bien no necesariamente pueden adjudicarse a la formulación de las preguntas, sí llaman la atención en caso de que revelen inconsistencias de los propios entrevistados. Por ejemplo, la percepción de la actual situación económica personal como “ni buena ni mala” (53%) ha sido casi idéntica a través de los últimos nueve años y la mayoría piensa que en el futuro seguirá igual (58%), pero define la situación económica del país como mala (48%) y que no cambiará (68%). Así, los entrevistados se considerarían en una situación económica regular, pero en un país cuya mala situación se mantendrá. Estas inconsistencias se reproducen al observar las diferencias entre la situación económica personal actual y la del país como “buena/muy buena” (12 puntos porcentuales) y la de los últimos doce meses como “mucho mejor/mejor” (17 puntos porcentuales). Así, el entrevistado se percibe mejor que el resto del país. De la misma forma, un 57% no se identifica con alguna posición política, pero un 61% sí se ubica en la escala izquierda/derecha (curiosamente el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], ante la misma pregunta dos meses antes, informaba que solo un 32% se autoubicaba). De esta forma, la despolitización parece ser más una despartidización que una falta de identidad política, lo que sería consistente con la evaluación negativa de ambas coaliciones.<sup>48</sup> Por otra parte,

48 PNUD, *Auditoría a la democracia. IV Encuesta Nacional*. 9 septiembre 2016 (mayo-junio 2016): “Como Ud. sabe, tradicionalmente en nuestro país la gente define las posiciones políticas como más cercanas a la izquierda, al centro o a la derecha. Por favor, indíqueme, ¿con cuál Ud. se identifica más o con cuál posición simpatiza Ud. más? = 68% Ninguna” (p. 59) [https://es.scribd.com/document/325074066/Undp-Cl-Gobernabilidad-Encuesta-Democracia-2016-2].

CEP, *Estudio nacional de opinión pública N° 77* (julio-agosto 2016): “Los conceptos de izquierda y derecha son útiles para resumir de una manera muy simplificada lo que piensa la gente en muchos temas. Me gustaría que por favor se clasificara en la escala siguiente que va de 1 a 10 donde 1 representa a la izquierda y 10 representa a la derecha = Ninguna, 39%” (p. 19) [http://www.cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-julio-agosto-2016/cep/2016-08-18/165239.html].

los individuos se consideran muy satisfechos con sus vidas (57%), pero solo un 17% considera que el resto de los chilenos lo están; casi todos los políticos son vistos como involucrados en actos de corrupción (50%), así como los funcionarios públicos (35%), pero el 68% nunca ha enfrentado una situación de esta naturaleza. Frente a estos datos, se podría decir que existiría una desconexión entre la autoimagen y la visión individual del colectivo, lo que pondría en duda ya sea la percepción de la situación individual, de la colectiva, o de ambas.

En tercer lugar, el clima de crítica a las reformas se deriva de las respuestas a solo dos de estas, una en curso, la de educación superior, y otra ya aprobada, la laboral.<sup>49</sup> Ambas reformas son las más debatidas y criticadas desde y por los medios de comunicación, pero en el capítulo sobre corrupción nada se pregunta sobre el apoyo al conjunto de leyes anticorrupción que actualmente se debaten en el Congreso.<sup>50</sup>

En este contexto, después de una severa visión crítica a las reformas de un Gobierno claramente definido como de centro-izquierda, las preferencias sobre un futuro gobierno naturalmente tendieron a favorecer a uno de derecha. Curiosamente, los resultados de la votación nacional para concejales les dio el triunfo a los candidatos de la Nueva Mayoría.

Esta construcción de la realidad política nacional es públicamente asumida como tal y contrastada con una supuesta visión de la Presidenta sobre los asuntos políticos, calificada como de “ceguera situacional”;<sup>51</sup> explicándose psiquiátricamente las políticas gubernamentales por su fidelidad a un pueblo “imaginario”.<sup>52</sup>

El haber convertido una visión de la situación nacional en hegemónica, asumida como tal por una mayoría de los actores, es indudablemente un enorme éxito político y al mismo tiempo muestra la especial relación entre agenda política, medios de comunicación y sondeos de opinión pública. Es un hecho irredargüible la estrecha relación y retroalimentación entre medios de comunicación y opinión pública: “los periodistas influyen significativamente la visión de mundo de sus audiencias y dirigen nuestra atención en las tempranas etapas de formación de la opinión pública cuando primero emergen los temas

y llaman la atención”, todo lo cual se manifiesta en los sondeos de opinión.<sup>53</sup> En el caso de Chile, esta influencia se puede observar, por ejemplo, en la evolución de la opiniones sobre la salida al mar de Bolivia donde, de acuerdo con la Encuesta Bicentenario, la opción “No darle ni una salida soberana al mar ni beneficios económicos para exportar sus productos” subió del 33% en 2006, al 58% en 2014, después de las respuestas chilenas por la demanda boliviana ante La Haya (24 de abril de 2013), bajando a un 49% en 2015 cuando estas amainaron.<sup>54</sup> Al respecto, el estudio de España y Rothery sobre la influencia de la prensa en el clima de opinión sobre las relaciones con Bolivia, indica que

Existe una gran coincidencia en los dos medios analizados en la construcción del relato y las imágenes que lo sustentan respecto de las causas, estado y proyecciones del conflicto con Bolivia, así como de las evaluaciones de los actores involucrados en él. Esta coincidencia se hace más evidente en el plano editorial de ambos diarios. (...) Escasa presencia de voces bolivianas (...) limitado intento por profundizar efectivamente en la compleja realidad boliviana (...) preeminencia en el plano editorial de líderes de opinión vinculados a la derecha (...) pese a que existe amplia coincidencia en la necesidad de avanzar en materias de integración económica e intercambio comercial, estrategia enarbolada por la Cancillería chilena, la presencia de voces del sector empresarial —tanto chileno como boliviano— en este debate público es mínima. También lo es la de quienes representan intereses regionales.<sup>55</sup>

Volviendo a la situación política actual, esta definición de la agenda (*agenda setting*) por los medios y periodistas con opiniones editoriales no es otra cosa que la crónica de una crisis anunciada, producto de la ausencia de una política comunicacional de la Concertación y de la Nueva Mayoría. A las dificultades de articular respuestas sólidas y compartidas por el Gobierno y los miembros de la coalición, se le suman las limitadas posibilidades de acceso a los medios de voces disidentes de la visión hegemónica y el duro hecho periodístico de que el conflicto como noticia —intrapartidario e intracoaliciones— es noticia y vende.

Tomando en cuenta el conjunto de los elementos en juego en la escena política, no es de extrañar que la construcción de la “crisis” se haya transformado en realidad. La sociología del conocimiento ya ha establecido que la reali-

49 El Tribunal Constitucional dictaminó al respecto en abril de este año y el trabajo de terreno de la encuesta CEP se realizó entre julio y agosto.

50 P. Canales, “Socialistas exigen cesar militancia a quienes sean directores de AFPs”, *La Segunda*, Política, 9 agosto 2016, p. 14 [http://impresa.lasegunda.com/2016/08/09/A/fullpage#slider-14].

51 M. Moreno, “La ceguera situacional de Bachelet y su entorno”, *elmostrador*, Noticias | Blogs y Opinión, 29 agosto 2016 [http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/08/29/la-ceguera-situacional-de-bachelet-y-su-entorno/].

52 C. Peña, “La caída de Bachelet”, *El Mercurio* | Blogs, Columnistas, 21 agosto 2016 [http://www.elmercurio.com/blogs/2016/08/21/44376/La-caida-de-Bachelet.aspx].

53 M. McCombs (2014), *Setting the agenda. The mass media and public opinion*. Cambridge UK: Polity Press, Cap. 1.

54 Universidad Católica – GfK Adimark, *Encuesta Nacional Bicentenario, 2006-2015*. Resultados [Online]. [http://encuestabicentenario.uc.cl/resultados/]. Estos porcentajes aumentan en grupos de jóvenes de sectores bajos que no estudian.

55 S. España & C. Rothery (2004), “Chile-Bolivia: La representación discursiva de un conflicto en la prensa chilena”, *Fuerzas Armadas y Sociedad*, 18(1-2), p.90.

dad es una construcción social que depende de la interacción y comunicación con los otros y que en esta relación “el que tiene el arma más poderosa tiene las mejores posibilidades de imponer sus definiciones de la realidad”.<sup>56</sup> En suma, la Concertación y la Nueva Mayoría han sido víctimas de su propia no-política comunicacional.<sup>57</sup> Los permanentes cambios sufridos en la jefatura de la Secretaría de Comunicaciones (Secom) muestran que el problema no ha radicado en la institución encargada, sino más bien en esta falta de política.

No obstante, recurriendo nuevamente a Rosanvallon, más allá del déficit comunicacional, el problema es que la *gestión de las políticas públicas* tiende a recluirse en los límites de lo tecnocrático, del conocimiento experto de las políticas públicas específicas, sin ir más allá. Los gobiernos deben obligarse “a ser más transparentes y justificar sus opciones (...) anticipando las consecuencias futuras de sus decisiones económicas, sociales, medioambientales y geopolíticas”,<sup>58</sup> proporcionando a la ciudadanía la visión de conjunto de los procesos de cambio y el derrotero hacia el cual estos eventualmente llevarían al país. Esto no ha ocurrido en este último periodo en el país.

### 3.4 Partidos políticos anquilosados

En abril de 2016 se publicó la Ley 20.915 de modernización de los partidos políticos. En ella se estableció, entre sus otras funciones, la promoción de la participación política activa de la ciudadanía, de manera de fomentar la inclusión de los diversos sectores de la vida nacional; el contribuir a la formación política y cívica de la ciudadanía y de sus afiliados; la promoción de la interrelación activa y continua entre la ciudadanía y las instituciones del Estado; la promoción de la participación política inclusiva y equitativa de las mujeres; la realización de encuentros, conferencias, cursos, seminarios e investigaciones sobre la realidad nacional; el interactuar con organismos e instituciones representativos de la sociedad civil, a nivel nacional, regional y local; publicar y difundir sus políticas, planes y programas a través de los medios de comunicación; la participación en entidades nacionales o internacionales; y la realización de actividades conjuntas entre dos o más partidos políticos para el cumplimiento de sus fines.

Una somera revisión de estas tareas muestra cuán al debe están actualmente los partidos en establecer fluidos canales de comunicación y participación con los diversos sectores de la vida nacional, de manera de permitir la mejor interrelación entre estos y el Estado. La participación ciudadana en

políticas públicas se ha reducido a una simbólica vinculación entre los organismos estatales y la sociedad civil (Ley 20.500), de manera que los partidos políticos podrían ser un factor que ayude a superar esta situación, cosa que no ha sucedido hasta el día de hoy.

Otra de las funciones establecidas fomentaba el rol educativo en materias cívicas que los partidos deberían desarrollar no solo para sus adherentes, sino para la ciudadanía en general, y no exclusivamente en relación con sus propias plataformas, sino en materias de interés público en general.

No menos importante es la tarea de promover la participación política de las mujeres, la que fue malamente cumplida al incrementar marginalmente el número de mujeres candidatas, las que tuvieron bajos niveles de éxito.

Así, a pesar de los esfuerzos del Ejecutivo por modernizar sus funciones, poner cortafuegos entre el dinero y la política, evitar su instrumentalización por parte de intereses corporativos, los partidos políticos no han desplegado iniciativas que les permitan reconectarse con la sociedad y cambiar su negativa imagen en la opinión pública.

Si bien la raíz de las principales dificultades de los partidos para representar adecuadamente a la ciudadanía radica en el marco institucional en el que se tuvieron que insertar, por su inacción modernizadora y sus malas prácticas continúan contribuyendo a mantener la ruptura entre ciudadanos y política, constituyéndose así en un freno a la democratización del país.

### 3.5 Renovación discursiva

El reacomodo de las distintas fuerzas políticas a esta nueva situación se puede ejemplificar en el cambio semántico que el exalcalde de Las Condes, Francisco de la Maza, introdujo al Estado subsidiario en su documento “Cómo disminuir la desigualdad en libertad, justicia y desarrollo”.<sup>59</sup> En este, señala que el

Estado solidario (...) tiene un enfoque más amplio en la perspectiva de las responsabilidades del Estado (...). Existen variados ejemplos de buenas prácticas solidarias, por ejemplo en el caso de la educación, donde los padres pagan por sus hijos de acuerdo a escalas derivadas del ingreso per cápita familiar. Esta fórmula, eficiente y estrechamente ligada al concepto de igualdad de oportunidades, se opone en sus resultados a la entrega de beneficios masificados sin grados de clasificación, la que termina por ser una ineficiente manera de entregar recursos.

Tal aparente distanciamiento de las tesis neoliberales de la UDI se encuentra en línea con el trabajo del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES),

56 P. L. Berger & T. Luckmann (1991), *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. London: Penguin Books, Cap. 2: Legitimation.

57 Al respecto, véase P. Zamorano, “Cierre de *La Nación*: una política pública comunicacional es irrenunciable”, *CIPER*, Opinión, 27 septiembre 2012 [<http://ciperchile.cl/?p=40092>].

58 Rosanvallon (2011), p. 150.

59 P. Toro, “Las bases programáticas de De la Maza”, *La Tercera*, Política, 30 julio 2016 [<http://www.latercera.com/noticia/politica/2016/07/674-690787-9-las-bases-programaticas-de-de-la-maza.shtml>].

*Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado*,<sup>60</sup> el cual intenta repositionar las antiguas tesis de la subsidiariedad de Jaime Guzmán con una nueva mirada generacional.

#### 4 Conclusiones

Tomando de Jürgen Habermas el concepto de *esfera pública* —o *espacio político*, como lo denominaremos—, Nancy Fraser lo define como “el teatro donde la participación política se realiza a través del habla (...) donde los ciudadanos deliberan acerca de sus temas en común y es, por lo tanto, una área institucionalizada de interacción discursiva”, con actores que ostentan diferentes grados de poder. Y distingue entre *espacios públicos fuertes* o *débiles*, dependiendo de si el intercambio se limita a la formación de opiniones o también incluye la definición de políticas públicas.<sup>61</sup>

En la medida en que en el último tiempo los principales actores —salvo excepciones— se han limitado a intentar divulgar y formar opiniones sobre “las crisis” más que a discutir políticas públicas para resolverlas, el *espacio político* constituido en este último periodo se ha caracterizado por su *debilidad*. Sin embargo, las condiciones sociales e institucionales antes descritas han ido generando la posibilidad de avanzar a una nueva etapa, o *espacio político fuerte*, en el que el debate ideológico, el trabajo partidario y las acciones colectivas permitan tomar, à la Touraine, la “dirección social de la historicidad en una colectividad concreta”, redefiniendo las estructuras y procesos de representación.

Uno de los temas prioritarios que debieran ser enfrentados por quienes aspiran a esta dirección de la colectividad es el de los problemas que afectan a las instituciones representativas, así como el propio proceso de representación, tal como hemos visto anteriormente. El reequilibrio de los poderes del Estado no puede seguir siendo producto de una sucesión ininterrumpida de reformas parciales. Este amerita ser el tema prioritario de un proceso constituyente. De hecho, según el PNUD, un 66% está de acuerdo con la necesidad de una nueva Constitución (“Cambios profundos”), y un 43% considera que ello debe realizarse a través de una asamblea constituyente, y 41% por una comisión de parlamentarios y ciudadanos.<sup>62</sup> A su vez, una primera sistematización de los resultados de los encuentros ciudadanos por una nueva Constitución relevó que cuatro de las cinco primeras instituciones prioritarias mencionadas

por los participantes en los cabildos regionales se refirieron al tema de la representación: (1). Plebiscitos, referendos y consultas; (2) Congreso o parlamento (estructura y funciones); (3) Defensor del Pueblo/Ciudadano; (4) Asamblea Constituyente.<sup>63</sup>

La demanda ciudadana por una nueva representación es clara, pero no cuenta con organizaciones sociales que le den la fuerza política necesaria para apoyar una movilización nacional en tal dirección. Las demandas más sentidas por la población dicen relación con temas concretos que la afectan, como salud, educación y orden público, pero las políticas para superar el bloqueo a la representación ciudadana —que permitiría enfrentar estos temas— no tienen los suficientes soportes sociales para constituirse en prioridad nacional.

Esta desconexión entre prioridades políticas y sociales debilita el espacio político e impide que las favorables condiciones para el inicio de una nueva etapa democratizadora sean aprovechadas para un proceso de cambio que permita rebarajar las cartas del poder.

Los resultados de las últimas elecciones municipales y su eventual proyección en las parlamentarias del próximo año serán cruciales para mantener viva esta posibilidad.

60 Instituto de Estudios de la Sociedad (IES) (2016), *Subsidiariedad: más allá del Estado y del mercado*. Editado por P. Ortúzar. Coordinado por S. Ortúzar. Santiago: IES.

61 N. Fraser (1990), “Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actual existing democracy”, *Social Text*, 25/26, pp. 57 y 75 [[http://my.ilstu.edu/~jkshapi/Fraser\\_Rethinking%20the%20Public%20Sphere.pdf](http://my.ilstu.edu/~jkshapi/Fraser_Rethinking%20the%20Public%20Sphere.pdf)].

62 PNUD, *Auditoría a la democracia...*, pp. 70 y 72.

63 Comité de Sistematización (agosto 2016), *Resultados de Cabildos Regionales Etapa participativa del Proceso Constituyente. Total País* [[http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/themes/cs/dist/docs/cabildos\\_regionales-total\\_pais.pdf](http://www.sistematizacionconstitucional.cl/app/themes/cs/dist/docs/cabildos_regionales-total_pais.pdf)].

# Municipales 2016: Todo cambia, para que la política no cambie

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

Las elecciones municipales de 2016 generaron cierto nivel de expectativas, por cuatro razones. Primero, desde el punto de vista político, la baja aprobación del gobierno y una serie de problemas de gestión en la implementación de políticas públicas generaron oportunidades para que la oposición desafiara a la coalición de gobierno. En segundo lugar, se adelantó la carrera presidencial, lo que llevó a todos los actores a analizar su eventual resultado en clave elecciones presidenciales de 2017; los principales candidatos y candidatas en carrera salieron a reforzar sus coaliciones durante la campaña, anticipando debates y controversias. En tercer lugar, durante el año 2016, diversos eventos asociados a problemas con el padrón electoral, el registro de nuevos partidos, el fallecimiento del director del Servicio Electoral (Servel), la renuncia de uno de los miembros del Consejo del Servel, y el cuestionamiento por violaciones a los derechos humanos de un segundo de sus miembros, puso en fuerte entredicho el proceso en su conjunto. Finalmente, el Congreso había aprobado en

---

<sup>1</sup> Claudio Fuentes S. Profesor titular y director de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales e investigador asociado del Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR). Este trabajo se realizó en el marco de dicho Centro y del núcleo milenio NS130008, desafíos a la representación.

el mes de abril varias reformas asociadas al financiamiento y publicidad de las campañas, que afectaban directamente su desenvolvimiento.

El adelantamiento de la carrera presidencial, junto con la aprobación de nuevas normas y los diversos problemas de la gestión del proceso electoral señalados, aumentaron las expectativas sobre lo que sucedería en las elecciones municipales. Debemos agregar un contexto electoral único, por cuanto, por primera vez desde el retorno de la democracia, cerca de una treintena de partidos se presentaba para disputar 345 alcaldías y 2240 asientos de concejales locales en todo el país. Argumentamos aquí que ni el cambio en las reglas del juego, ni la temprana presidencialización de esta elección, ni menos el aumento en la oferta política generaron un cambio significativo en el resultado electoral. Todo cambió para que nada en la política se transformara significativamente.

### 1 Participación: crónica de un desencanto anunciado

La primera constatación es la progresiva caída en la participación electoral. Se trata de una tendencia que nos acompaña sistemáticamente desde el retorno de la democracia, y que se manifestó con caídas significativas en las elecciones de 2004, 2012 y 2016. Aunque gran parte del fenómeno se debe al tránsito desde un sistema de votación obligatoria a uno de votación voluntaria (2012), las tendencias de desafección con la oferta política ya eran consignables en el periodo 2004-2006. Desde el punto de vista electoral, se observó un incremento en el voto nulo/blanco en las elecciones de 2004 y 2008, pero aquella tendencia se hizo menos relevante en las elecciones de 2012 y 2016. La definición política más constante de la mayor parte de la ciudadanía en las últimas dos elecciones ha sido simplemente no concurrir a votar. Otra de las tendencias que es posible advertir en las elecciones de alcaldes, más que en la de concejales, es una opción significativa por actores políticos independientes (fuera de cualquier pacto electoral), que en la última elección alcanzó en alcaldes una cifra de 17,3%.

El abstencionismo tiene dos características. En primer lugar, no se distribuye homogéneamente desde el punto de vista de las regiones del país. Se dan tasas de participación que promedian un 30% en las zonas extremas del territorio (Arica, Tarapacá, Antofagasta y Magallanes) y en la Región Metropolitana; y tasas de participación superiores al 40% en Biobío, O'Higgins y Maule. En segundo lugar, en la Región Metropolitana en particular, donde se localiza la mayor proporción de votantes, existe una fuerte correlación —ya documentada por la literatura— entre el nivel socioeconómico y la probabilidad de asistir a votar: en las comunas más pobres de Santiago votaron significativamente menos electores que en aquellas de mayor nivel socioeconómico.

**Tabla 1 Participación electoral 1992-2016, elecciones municipales, total país**

	Total votos emitidos	% votos en relación con población en edad de votar (PEV)	% votos nulos y blancos	% votos independientes, fuera de pacto. Concejales	% votos independientes, fuera de pacto. Alcaldes
1992	7.043.827	79,3	9,9	2,1	
1996	7.079.418	73,9	12,3	0,8	
2000	7.089.886	68,8	8,8	1,4	
2004	6.874.315	61,7	12,3	3,9	9,6
2008	6.354.085	57,8	14,2	1,6	10,2
2012	5.770.498	43,2	8,1	1,0	10,9
2016	4.907.641	34,9	8,0	0,8	17,3

Fuente: Servicio Electoral de Chile (Servel), *Elecciones municipales 1992-2012* [<http://www.servel.cl/elecciones-municipales-1992-al-2012-por-circunscripcion-electoral/>]. *Municipales 2016* [<http://www.servel.cl/elecciones-2016/>].

**Tabla 2 Participación electoral por región, elecciones municipales, 2016**

Región	Total electores	Total votación	% participación
Arica y Parinacota	181.929	55.194	30,3
Tarapacá	238.868	74.997	31,4
Antofagasta	442.463	126.806	28,7
Atacama	230.887	91.307	39,6
Coquimbo	565.424	193.608	34,2
Valparaíso	1.521.722	548.283	36,0
Metropolitana	5.569.144	1.644.137	29,5
Libertador B. O'Higgins	727.965	323.380	44,4
Maule	837.568	376.909	45,0
Biobío	1.689.031	697.256	41,3
La Araucanía	836.841	323.247	38,6
Los Ríos	332.789	131.068	39,4
Los Lagos	694.885	259.111	37,3
Aysén del Gral. Ibáñez del Campo	93.964	33.408	35,6
Magallanes y Antártica Chilena	157.836	47.478	30,1

Fuente: Servel, *Municipales 2016*.

Parece razonable concluir que no existe un factor único que explique las altas tasas de abstencionismo. Sería erróneo atribuir el 65% de ellas a un voto de protesta o de frustración ciudadana con el sistema político. Los datos permiten plantear tres hipótesis complementarias que, en su conjunto, explicarían este resultado. Primero, un segmento de la sociedad (seguramente jóvenes no socializados políticamente con el plebiscito de 1988) simplemente no tiene interés en participar del proceso electoral; se trata de un segmento *despolitizado* que, desde mucho antes de la crisis de representación de los últimos años, no participa. Un segundo grupo, los *desafectados*, participaban con su asistencia a votar, pero ante los problemas que ha enfrentado el sistema político han decidido no hacerlo; este grupo valora la democracia, seguramente votó en varias ocasiones, pero ahora no considera que la oferta política lo satisfaga. Un tercer grupo, los *conformistas*, seguramente consideran que las cosas no cambiarán mucho sea que participen en las elecciones o se resten de hacerlo.

Ahora bien, cuando pensamos en los factores clásicos que definen la motivación por participar (nivel educacional, nivel socioeconómico, vivir en sector rural/urbano, edad), ellos parecen funcionar contextualmente.<sup>2</sup> Así, en zonas densamente pobladas, mientras mayor el nivel socioeconómico, mayor es la propensión a asistir a votar. El nivel de educación, que se correlaciona con el nivel socioeconómico, explicaría esta mayor propensión a votar. Pero, además, pareciera que los sectores populares que viven en zonas densamente pobladas no consideran la alcaldía como un mecanismo de intermediación efectivo capaz de resolver sus problemas. En cambio, en zonas menos pobladas y con mayor presencia rural, la alcaldía cobra mayor relevancia para la resolución de problemas cotidianos, lo que podría incentivar la participación. A ello se agrega, en estas zonas, efectivos mecanismos de intermediación política entre los líderes locales y la población. Ahora bien, esta lógica no estaría funcionando muy bien en zonas extremas del país, donde se observan procesos de erosión de los partidos tradicionales y altos niveles de cuestionamiento a las instituciones locales. Allí podría operar con más intensidad un comportamiento de despolitización y desafección.

Con todo, la evidencia muestra que no podríamos pensar en una explicación monocausal. Seguramente macroprocesos político-sociales, combinados con reformas institucionales (voto voluntario) y determinantes contextuales locales explican las diferencias en los patrones de participación electoral.

## 2 Bienvenida fragmentación

Desde el punto de vista de la oferta política, esta varió significativamente en la última elección. Hasta el año 2008, las fuerzas políticas organizaban la competencia en torno a cinco o seis pactos electorales. Debe recordarse que hasta las elecciones del año 2000, la elección de alcalde era indirecta, toda vez que se votaba por concejales, los que luego definían al alcalde. A partir del año 2004 se implementó la elección directa de alcalde, pero la estrategia de los partidos se mantuvo relativamente igual. En el caso de la Concertación, en 2008 se inició una práctica de organizarse en torno a dos listas, con la esperanza de cautivar más votantes al presentar un número mayor de candidaturas. En 2012 se dio un leve aumento en la cantidad de pactos, pero fue en la última elección, 2016, cuando hubo una verdadera explosión de listas (13 para alcaldes y 17 para concejales).

La fragmentación de la oferta política se hace todavía más evidente si se considera la cantidad de partidos en competencia. De un periodo de fuerte estabilidad en esta oferta para el lapso 1992-2008, con aproximadamente diez partidos compitiendo, hubo un significativo incremento en las elecciones de 2012 (15 partidos) y una explosión en esta última, la de 2016 (27 partidos). Si se categoriza esta oferta en el eje ideológico, se observa que el centro político (Partido Demócrata Cristiano, DC; Partido Radical Socialdemócrata, PRSD) mantiene una oferta estable, mientras se incrementa moderadamente en la derecha (Renovación Nacional, RN; Unión Demócrata Independiente, UDI; Evopolí; Amplitud; Partido Regionalista Independiente (PRI), y se fragmenta significativamente en la izquierda (con 11 partidos que compiten en cinco listas). También es importante el aumento de partidos sin una clara definición política, principalmente con una agenda regional.

**Tabla 3** Número de pactos en cada elección, elecciones municipales (alcaldes y concejales), 1992-2016, total país

	Alcaldes	Concejales
1992		5
1996		6
2000		5
2004	5	5
2008	6	6
2012	9	9
2016	13	17

Fuente: Servel, *Elecciones municipales 1992-2012*, y *Municipales 2016*.

<sup>2</sup> Véase D. Altman (2004), "Redibujando el mapa electoral chileno: incidencia de factores socioeconómicos y género en las urnas", *Revista de Ciencia Política*, 24(2), 49-66 [http://www.scielo.cl/pdf/revcpol/v24n2/art03.pdf].

**Tabla 4 Total partidos en competencia, elecciones municipales (concejales), 1992-2016, total país**

	Total	Derecha	Centro	Izquierda	Otros
1992	13	4	3	5	1
1996	10	3	2	4	1
2000	10	3	2	4	1
2004	10	2	2	4	2
2008	12	3	2	6	1
2012	15	4	2	8	1
2016	27	5	2	11	9

Elaboración propia a partir de listado de Servel, *Elecciones municipales 1992-2012, y Municipales 2016*.

Una oferta organizada en torno a más listas y con más partidos tiende a favorecer a los incumbentes, toda vez que para los nuevos partidos que se presentan a elecciones resulta muy difícil ganar en identificabilidad con el elector, sobre todo en elecciones de concejales, donde se compite con lista abierta. Esta fragmentación, además, perjudica a partidos pequeños que compiten solos en tales elecciones, dado que no pueden acumular votos de la lista, lo que es más sencillo en el caso de partidos consolidados.

### 3 Resultados: tendencias de mediano plazo

En este segmento se analizan los resultados electorales a partir de las tendencias relevantes desde el retorno de la democracia, cuando la coalición de centro-izquierda se organizó en torno a cuatro partidos principales (DC; PRSD; Partido Por la Democracia, PPD; Partido Socialista, PS). A partir del año 2012, la Concertación hizo un pacto electoral con el Partido Comunista (PC). Además, se sumaron pequeñas agrupaciones que emergieron en los últimos años como escisiones del Partido Socialista (Partido Movimiento Amplio Social, MAS; Partido Izquierda Ciudadana de Chile, IC). En la tabla 5, la primera columna, que contiene las votaciones en elecciones de concejales excluyendo al PC, muestra una progresiva reducción en el porcentaje de votos obtenidos desde el año 2000 en adelante. Consideramos las elecciones de concejales, pues ellas reflejan de mejor modo la competencia entre partidos al tratarse de un sistema proporcional de listas. La segunda columna incluye al PC, que formalmente compite en coalición desde 2012. Así, gracias al pacto con el PC, la Concertación logró mantener una mayoría significativa.

**Tabla 5 Distribución de votos por coalición, elecciones municipales (concejales), 1992-2016, total país**

	% votos Concertación (no incluye PC)	% votos Nueva Mayoría (+ PC)	% votos Alianza (derecha)	Otros
1992	53,3	59,9	29,7	10,5
1996	56,1	62,0	32,5	5,5
2000	52,1	56,3	40,1	3,6
2004	47,9	51,2	37,7	11,2
2008	45,1	49,7	36,1	14,3
2012	44,0	49,3	32,9	17,8
2016	41,6	47,1	39,5	13,4

Elaboración propia a partir de listado de Servel, *Elecciones municipales 1992-2012, y Municipales 2016*.

Nota: Entre 1992 y 2008, Concertación no incluyó al PC en su coalición electoral. En las elecciones de 2012 y 2016 se incluye en lista Nueva Mayoría. La segunda columna ejemplifica lo que habría sido el pacto Concertación + PC para periodos anteriores a 2012.

En el caso de la Alianza, las cifras muestran que no ha tenido un buen rendimiento electoral, salvo en el año 2000, cuando obtuvo un 40,1%, y en 2016, con 39,5%. En el primer caso, la elección coincidió con un momento político positivo para la derecha, que acababa de disputar en muy buenos términos la elección presidencial y que tenía a Joaquín Lavín como un líder emergente.

Desde el punto de vista de otras fuerzas políticas, las cifras muestran un progresivo incremento entre los años 2004 y 2012, y una reducción en la elección 2016. Esto es consistente con lo señalado anteriormente: una mayor fragmentación no ayudó a los sectores alternativos a alcanzar mejores resultados.

Otra forma de observar los resultados es a partir de la clásica distinción derecha-centro-izquierda, que ha marcado la política chilena. Aunque se trata de una distinción artificial, porque no refleja exactamente la actual naturaleza de las coaliciones, sí dice bastante respecto de los cambios en las preferencias electorales en el mediano plazo. En la tabla 6 se explica la clasificación de partidos considerados en cada segmento. Se muestra allí que de una estructura muy cercana a los tres tercios al inicio de la Transición, se evolucionó hacia un sistema más polarizado, con dos ejes (derecha/izquierda) y un centro con menos peso político respecto de las preferencias electorales, pero que sigue siendo clave.

**Tabla 6 Distribución de votos por ejes izquierda-derecha, elecciones municipales (concejales), 1992-2016, total país**

	Votos Derecha (%)	Votos Centro (%)	Votos Izquierda (%)	Otros (%)
1992	37,8	34,2	25,1	2,8
1996	35,2	32,7	30,4	1,7
2000	41,3	27,0	27,8	3,9
2004	37,7	25,0	29,7	7,7
2008	40,5	17,5	27,1	9,8
2012	40,6	17,1	31,9	10,1
2016	40,6	20,1	37,8	1,5

Nota:

Derecha incluye Renovación Nacional (RN), Unión Demócrata Independiente (UDI), Chileprimero, Partido Regionalista Independiente (PRI), Amplitud, Evopoli, Partido Nacional (PN) e independientes, Alianza.

Centro incluye Partido Demócrata Cristiano (DC), Partido Radical (PR), Partido Social Demócrata (PSD) y Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) (fusión de dos anteriores).

Izquierda incluye Partido Por la Democracia (PPD), Partido Socialista (PS), Partido Comunista (PC), Partido Izquierda Ciudadana de Chile (IC), Partido Movimiento Amplio Social (MAS), Igualdad, Partido Humanista (PH), Partido Progresista de Chile (PRO), Revolución Democrática (RD) e independientes de izquierda. Se excluyen los "independientes de la Concertación, al no poder clasificarlos. No obstante, representan un porcentaje bajo en relación a total de votos en cada elección.

Fuente: Servel, Elecciones municipales 1992-2012, y Municipales 2016.

Las conclusiones parecen intuitivas. Para la derecha, se observa bastante regularidad en su votación cuando se suman las tendencias emergentes recientes, estabilizándose en un 40%. La estrategia de la derecha de fragmentarse y crear nuevos partidos cercanos al centro político (liberales de derecha) podría explicar esta relativa estabilidad en los últimos años. La estabilidad se explica más por nuevos partidos que contribuyen votantes a la coalición (PRI, Evópoli, Amplitud), que por el resultado electoral individual de los partidos tradicionales (UDI, RN).

En el caso de la izquierda, aunque se observa un crecimiento relevante en las últimas dos elecciones, las posibilidades políticas de establecer una coalición son bajas. Por un parte, los partidos tradicionales de izquierda (PPD, PS, PC) mantienen hasta el momento una estrategia política de favorecer una alianza crucial con el centro; y por otra, los partidos emergentes de izquierda presentan serios problemas de coordinación de su acción colectiva y se muestran muy reacios a apoyar o relacionarse con los sectores de izquierda de la Nueva Mayoría. Así, aunque la afinidad de izquierda representa un porcentaje

significativo de los que asistieron a votar, sus divisiones ideológicas y estratégicas les impiden convertirse en un referente significativo en el corto plazo.

Desde el punto de vista de las fuerzas políticas, se dan tres tendencias: partidos que desde el retorno de la democracia han mantenido un porcentaje de apoyo electoral similar (PS, PC, PPD, PRSD); partidos que han tendido a bajar significativamente su respaldo popular (DC, PRI); y partidos que han tenido oscilantes apoyos en términos del voto popular (UDI, RN). Lo interesante de la última elección es un significativo incremento en la UDI y RN en relación con una tendencia hacia la baja que venían observando, el primero desde 2004 y el segundo desde 1996. El otro aumento significativo fue el del PRSD, que seguramente se vincula con la figura de Alejandro Guillier, que se posicionó como una probable carta presidencial para 2017.

**Tabla 7 Fuerza electoral principales partidos (% votos concejales sobre votos válidos), 1992-2016, total país**

	UDI	RN	PRI	DC	PRSD	PPD	PS	PC	PRO
1992	10,2	13,4	-	28,9	5,3	9,2	8,5	6,5	-
1996	13,0	18,5	-	26,2	6,6	11,7	11,1	6,0	-
2000	16,0	15,5	-	21,6	5,4	11,4	11,3	4,2	-
2004	18,8	15,1	-	20,3	4,6	10,0	10,9	3,3	-
2008	13,8	14,7	7,6	12,8	4,8	7,8	10,2	4,6	-
2012	13,7	13,1	7,6	13,0	4,1	7,7	10,4	5,4	4,5
2016	16,1	17,6	2,4	12,8	7,3	8,9	10,7	5,5	4,0

Fuente: Servel, Elecciones municipales 1992-2012, y Municipales 2016.

Finalmente, otra tendencia de mediano plazo dice relación con las características de las opciones presentadas por los partidos políticos. Pese a la realización de primarias, el porcentaje de alcaldes que compitieron por reelección sigue siendo alto (85%), incrementándose en relación al año 2008 (79%). Del total de candidatos que fue a reelección, el 51% lo hacía por su primera reelección. Ahora bien, desde el año 1996, este año evidenció la tasa más alta de reelección de candidatos que se repostularon (73%).

**Tabla 8 Tasa de reelección incumbentes, 1996-2016, total país**

	Incumbentes a reelección (%)	Tasa de reelección de incumbentes (%)
1996	80	67
2000	90	65
2004	88	63
2008	79	63
2012	84	61
2016	85	73

Fuente: Para 1996-2004, véase P. Navia & K. Bunker (2004), *Elecciones municipales y reelección de alcaldes en Chile, 1992-2004*. Santiago: Expansiva, serie "En foco," 125 [http://www.icso.cl/images/Paperss/elecciones.pdf]. Para 2008-2012, véase Observatorio Político Electoral UDP – Universidad Diego Portales, Facultad de Ciencias Sociales e Historia [http://obpe.icso.cl/]. Porcentajes aproximados.

Es decir, pese a que a nivel comunicacional se observaron importantes casos de comunas donde desafiantes logran obtener un municipio (Providencia, Valparaíso, Santiago, La Reina, Pedro Aguirre Cerda, por citar algunos ejemplos), un número muy significativo de alcaldes logró mantener su posición. ¿Qué puede explicar este inmovilismo del sistema político? Una primera posibilidad se refiere a lo que indicábamos respecto de la mayor fragmentación de la oferta política en estas elecciones.

Un segundo factor se asocia con el mayor número de restricciones definidas por el Congreso Nacional y que eventualmente podrían favorecer a los incumbentes. Es esperable que el mayor número de restricciones de publicidad en las calles y aquellas asociadas al procedimiento para realizar donaciones (altamente burocrático), haya afectado la visibilidad de los desafiantes. Varias de las propuestas sugeridas al Congreso por la Comisión Engel fueron descartadas, incluyendo franja radial pública, transporte público gratuito el día de la elección, facilidades para identificar a los candidatos en la publicidad, entre otras. La legislación aprobada en el Congreso, que limitó significativamente la publicidad en las calles, podría ser objeto de revisión para las próximas elecciones. No obstante, casos como la comuna de Renca y Valparaíso, donde actores políticos utilizaron pocos recursos y una estrategia de campaña de contacto directo con los electores, lograron superar las barreras establecidas por las actuales reglas del juego.

#### 4 Donaciones por coalición

Desde el punto de vista de los recursos utilizados para campañas electorales, este año se estrenó un nuevo sistema. Entre los cambios principales se destacan: eliminación de aportes de empresas; aceptación de donaciones sin pu-

blicidad hasta un tope máximo por candidatura (que se entrega por la vía de Servel); límites al total de aportes de individuos permitidos a cada candidato y a conjuntos de candidatos; aumento de la cantidad de recursos entregados como subsidio electoral a través de los partidos (por voto obtenido en última elección y por voto obtenido en la elección actual). En términos de la propaganda, se establecieron restricciones de los espacios públicos donde se permite poner propaganda; se definieron sanciones civiles y penales mayores por incumplimiento de la norma; se organizó un sistema de denuncia ciudadana por incumplimiento de las normas electorales; y se modificó el rol del Servel como fiscalizador del proceso. Desde la perspectiva de la transparencia, el Servel informó de las donaciones a candidaturas cada semana hasta antes de verificarse la elección.

En términos de los aportes entregados en esta elección, se observa una variación sustantiva en relación con el proceso de 2012 para la elección de alcaldes (tabla 9). Mientras en el año 2012 las principales donaciones provinieron de empresas que realizaron aportes no públicos o reservados (67,8%), en esta oportunidad las fuentes de los recursos se distribuyeron entre créditos que el candidato o candidata tomó con la banca (aporte propio, 37,1%). Aunque se trata de un "aporte propio", muchos de los candidatos lo hacen como un anticipo de los recursos que recibirán posteriormente por votos obtenidos. A ello se suman los recursos que los propios partidos entregan a sus candidatos, que aumentó considerablemente (31,9%). Finalmente, como efecto de la nueva ley, se produjo un aumento importante en las donaciones públicas de privados. No obstante, se redujo significativamente el total de donaciones de privados, desde poco más de \$4.600 millones a \$1.800 millones.

**Tabla 9 Aportes a campañas electorales 2016 y 2012 (alcaldes), total país**

	2012			2016		
	Monto (\$)	%	Nº aportantes	Monto (\$)	%	Nº aportantes
Aporte propio	1.022.152.481	15,5	857	2.274.983.330	37,1	1.112
Aporte partido	938.413.077	14,2	429	1.956.070.931	31,9	795
Aportes públicos	164.330.827	2,5	344	1.445.094.079	23,6	3.222
Aportes no públicos	4.471.509.442	67,8	1.776	454.201.426	7,4	2.412
Total	6.596.405.827	100		6.130.349.766	100	

Fuente: Lupaelectoral.cl (basado en información entregada por Servel al 26 de octubre, 2016).

Las donaciones declaradas por partidos se ordenaron del siguiente modo (cifras aproximadas para alcaldes): PS (\$510 millones), DC (\$472 millones), RN (\$279 millones), PC (\$195 millones), PPD (\$98,5 millones), PRSD (\$96,5 millones), PRI (\$62 millones), Partido Izquierda Ciudadana (\$51 millones), UDI (\$48 millones), Partido Igualdad (\$36 millones), PRO (\$31 millones), Partido Ecológico Verde (\$24 millones), MAS Región (\$15 millones). Con montos iguales o inferiores a 10 millones fueron PH, RD, Fuerza Regional Norte Verde, Evópoli, Democracia Regional Patagonia, Amplitud y Partido Liberal.

Las diez comunas que recibieron mayores donaciones fueron: Santiago (\$196 millones), Arica (\$119 millones), Providencia (\$118 millones), Antofagasta (\$113 millones), Puente Alto (103 millones), Viña del Mar (\$102 millones), Vitacura (\$90 millones), Conchalí (\$87 millones), Maipú (\$85 millones) y Ñuñoa (85 millones). Aunque se requiere un estudio pormenorizado que indague en la relación entre las donaciones y el éxito electoral, seguramente la mayor cantidad de aportes se relaciona con el grado de competitividad en las comunas favorecidas (Santiago, Arica, Providencia, Antofagasta), y ciertamente con el tamaño de las comunas en disputa (Puente Alto, Maipú). La literatura ha señalado que los aportes a campañas son relevantes respecto del triunfo electoral tanto para incumbentes, como particularmente para desafiantes. Es decir, mientras mayor el número de donaciones, mayor es la cantidad de votos, aunque en el caso de los incumbentes se advierte un rendimiento decreciente, mientras en los desafiantes parece ser más directa esta relación.<sup>3</sup>

Aunque insistimos en que se requiere realizar un estudio más sistemático de la relación entre dinero y probabilidad de ser reelegido, para este análisis preliminar se consideraron las diez comunas que más aportes recibieron, discriminando entre incumbentes y desafiantes. Desde esta perspectiva, hubo casos de incumbentes ganadores de la elección que recibieron más aportes que el resto de los competidores aunque su reelección parecía asegurada (Antofagasta y Viña del Mar). El caso de Viña del Mar es interesante, pues la alcaldesa Reginato no se sentía particularmente amenazada, y aun así históricamente presenta tasas altas de gasto en campaña. También hubo casos de incumbentes ganadores que recibieron menos aportes que sus rivales (Puente Alto, Vitacura y Ñuñoa). En Puente Alto ello era esperable, por cuanto el alcalde Codina estaba muy asegurado en sus preferencias (de hecho obtuvo mayoría

**Tabla 10 Aportes declarados de principales contendores (alcaldes), comunas seleccionadas, 2016**

	Incumbente	Desafiante
Santiago	Tohá \$96 millones	<b>Alessandri \$75 Millones</b>
Arica	No iba a reelección	<b>Espíndola \$32 millones</b> Olivos \$27 millones
Providencia	Errázuriz \$51 millones	<b>Matthei \$66 millones</b>
Antofagasta	<b>Rojo \$36.3 millones</b>	Merino \$27,8 millones Rojas \$27,6 millones
Puente Alto	<b>Codina \$42 millones</b>	Barría \$60 millones
Viña del Mar	<b>Reginato \$68 millones</b>	Lues \$34 millones
Vitacura	<b>Torrealba \$42,9 millones</b>	Terrazas \$45,4 millones
Conchalí	No iba a reelección	Seguel \$37 millones Rosales \$34 millones Molina \$6 millones <b>De la Vega \$3 millones</b>
Maipú	Vittori 33 millones	<b>Barriga \$40 millones</b>
Ñuñoa	<b>Zahri \$13 millones</b>	Molina \$41 millones Zacur \$27 millones

Nota: En negrita, candidatos electos.

Fuente: Lupaelectoral.cl, cifra entregada por Servel al 26 de octubre de 2016.

nacional). En Ñuñoa y Vitacura se enfrentó una elección más competitiva, pero incluso aquello no llevó a los incumbentes a recibir más aportes.

Por su parte, dos incumbentes recibieron menos aportes que sus rivales y no resultaron reelectos (Vittori en Maipú y Errázuriz en Providencia), mientras que, en un caso, el de Carolina Tohá en Santiago, los aportes fueron mayores que los de su rival y, pese a eso, no resultó elegida.

**Tabla 11 Incumbentes y desafiantes ganadores, comunas seleccionadas, 2016**

	Incumbente ganador	Desafiante ganador
Mayores aportes que próximo rival	Antofagasta Viña del Mar	Arica Providencia Maipú
Menores aportes que próximo rival	Puente Alto Vitacura Ñuñoa	Santiago Conchalí

Elaboración propia.

3 Véase S. Edwards, M. Morales & M. Schuster (2012), "¿El dinero hace la felicidad? Efecto del gasto en campañas sobre el desempeño electoral de los candidatos a alcalde en Chile, 2004-2008", en M. Morales & P. Navia (Coords.), *Democracia municipal en Chile 1992-2012* (pp. 329-359). Santiago: Ediciones UDP. Sobre competencia de primarias y su efecto en municipales, C. Cantillana, G. Contreras & M. Morales (2015), "Elecciones primarias y personalización de la política. El caso de las elecciones locales en Chile 2012", *Revista de Ciencia Política*, 35(2), 273-298 [http://www.revistacienciapolitica.cl/2015/articulos/elecciones-primarias-y-personalizacion-de-la-politica-el-caso-de-las-elecciones-locales-en-chile-2012/].

Entre los desafiantes de estas comunas también se dan situaciones diversas. En Arica, Providencia y Maipú ocurrió lo que resultaría esperable de candidatos que reciben mayores aportes que los incumbentes: ganaron. En tanto en Santiago y Conchalí, el desafiante ganador recibió menos recursos que el candidato más próximo. El caso de Conchalí es llamativo (y muy similar al de Valparaíso), donde hubo candidaturas que con muy pocos recursos lograron alcanzar la alcaldía.

## 5 Resultados 2016: Ganadores y perdedores

Desde el punto de vista electoral, podemos identificar cinco medidas de éxito/fracaso de una elección municipal: (i) total de alcaldes; (ii) % de votos de alcaldes; (iii) total de concejales; (iv) % de votos de concejales; y (v) población gobernada por un alcalde de determinada coalición. Las alcaldías, por ser puestos uninominales, no reflejan la fuerza de los partidos políticos, dado que usualmente las coaliciones establecen pactos (o elecciones primarias) para privilegiar ciertas candidaturas.

Por lo mismo, el total de concejales y porcentajes de concejales permiten determinar la fuerza política de cada coalición. Al respecto, en ambas dimensiones la Nueva Mayoría conservó su privilegiada posición, en relación con el año 2012. Desde el punto de vista del total de alcaldes, del porcentaje de votos y de la población gobernada, en 2016 se produjo un cambio significativo en relación con 2012, dado que la coalición de derecha no solo revirtió la tendencia anterior, muy favorable a la Nueva Mayoría, sino que ganó en las tres dimensiones. El éxito no fue tan marcado como el obtenido por la Nueva Mayoría en 2012, pero fue significativo.

La otra tendencia interesante es la mayor presencia de alcaldes fuera de las dos coaliciones. Aunque algo más del 80% de las alcaldías son controladas por alguna de las dos coaliciones mayores, se advierte un incremento del peso de otros grupos de poder.

Desde el año 2004, las elecciones municipales han anticipado la elección presidencial. El antecedente más significativo ha sido el total de alcaldes y la población gobernada. Quien tiene más alcaldes y controla un porcentaje mayor de población, obtiene la presidencia. Aquello se materializó en 2004, 2008 y 2012. Lo anterior es plausible en la medida en que los alcaldes se transforman en los agentes o intermediarios del despliegue de la campaña presidencial. Por lo mismo, el resultado de las municipales 2016 abre buenas expectativas electorales para la coalición Chile Vamos y genera un escenario de preocupación para la Nueva Mayoría. Aunque otros factores son muy relevantes (la candidatura presidencial, las condiciones de la economía, la estrategia de campaña, etcétera), sin duda las elecciones

**Tabla 12 Resultados electorales según cinco indicadores, por agrupación política / otros, 2012, 2016**

	2012			2016		
	Nueva Mayoría	Chile Vamos	Otros	Nueva Mayoría	Chile Vamos	Otros
Total concejales (% sobre total)	<b>52,5</b>	37,4	10,1	<b>53,8</b>	40,9	5,3
% votos concejales	<b>49,3</b>	32,8	17,9	<b>47,1</b>	39,5	13,4
Total alcaldes (% sobre 345)	<b>48,7</b>	36,5	14,5	40,9	<b>41,4</b>	17,7
% votos alcaldes	<b>43,6</b>	39,9	16,5	37,0	<b>38,5</b>	24,5
Población gobernada	<b>48,3</b>	38,9	12,8	39,0	<b>44,7</b>	16,3

Fuente: Observatorio Político Electoral UDP y Servel, *Elecciones municipales 1992-2012, y Municipales 2016*.

municipales son una plataforma muy relevante para iniciar una campaña presidencial.

## 6 Perspectivas con miras a la presidencial

Previo a las elecciones municipales se levantaron altas expectativas sobre el proceso y sus resultados. Ellas se realizarían con un nuevo marco legal que regula el financiamiento y publicidad de campañas. Políticamente se adelantó la carrera presidencial. A ello se sumó un incremento muy significativo en la oferta política —particularmente de la izquierda— y una mayor intensidad de campañas públicas llamando a votar a electores escépticos frente a un contexto político de alta desconfianza hacia las instituciones representativas, privadas y del Estado.

No obstante, el resultado mantiene algunas de las tendencias previamente observadas: continuó la caída de la participación electoral, las dos coaliciones principales (Chile Vamos y Nueva Mayoría) continúan controlando poco más del 80% del poder local, y la fragmentación de los partidos emergentes no permitió realizar una transformación significativa del mapa político nacional. A ello debe agregarse la escasa diversidad sociodemográfica de esta elección, donde se dio —tal como lo indica el artículo de Pamela Díaz-Romero en este volumen— una reducción en el porcentaje de mujeres electas para concejalías y alcaldías; una escasa presencia de personas menores de 40 años en la competencia electoral (28% de candidatos menores de 39 años), y escasa presencia de alcaldes indígenas electos (14 alcaldías, según cálculos preliminares, 4% del total nacional).

El principal cambio de esta elección fue la transformación del eje desde una favorable posición que la Nueva Mayoría tenía en 2012, hacia el eje de la derecha, tal cual sucedió en el año 2008.

Las principales señales políticas de esta elección se asocian con lo siguiente. Primero, el inesperado triunfo de Jorge Sharp en Valparaíso abrió un camino —todavía muy incipiente— para la coordinación de una alternativa crítica de izquierda que seguramente en las próximas elecciones parlamentarias de 2017 intentará disputar mayores espacios de poder. Aunque su peso electoral es muy marginal, la capacidad de movilización e incidencia en el debate político nacional podría abrirle oportunidades de ganar cupos parlamentarios. Todo dependerá del perfil de las candidaturas y los territorios que seleccionen para competir.

Para la derecha, la elección contribuyó a consolidar la candidatura del expresidente Sebastián Piñera como la prácticamente única carta presidencial de los partidos de derecha. Renovación Nacional —el partido del expresidente— quedó como el partido más votado, y al mismo tiempo las apuestas que el propio expresidente realizó (apoyo a la candidata electa UDI de Providencia, y de RN en Santiago y en Lo Barnechea), lo posicionaron fuera de todo cuestionamiento.

Para la Nueva Mayoría, el resultado fue sorprendente y negativo. Aunque algunos líderes de la coalición han señalado que esto no fue una “debacle” y que la diferencia con los porcentajes de la derecha no fueron tan significativos, la percepción social y política fue la de una derrota política. Perdieron una cantidad significativa de votantes que no asistieron a votar, pero además sufrieron bajas en comunas muy relevantes desde el punto de vista de la población gobernada, incluyendo Maipú, Santiago y Ñuñoa, entre otras.

Pero la derrota electoral (que incluye una leve baja de la DC) volvió a tensionar a la coalición gobernante en relación con su viabilidad y su alianza con el PC. Grupos más conservadores de la DC sostienen que es necesario demarcar un camino propio con miras a las elecciones presidenciales de 2017. Indican que la izquierdización de la coalición ha tenido un costo político significativo, por lo que reclaman retornar al viejo pacto político, ideológico y electoral de la Concertación. Los números, por otra parte, muestran que la erosión electoral puede deberse tanto a desafectados que dejan de asistir a votar, como a aquellos que se inclinan por grupos emergentes de izquierda. La exclusión del PC de la coalición muy probablemente acentuaría esta segunda opción, aunque el PC es un partido de “nicho” que, independientemente de la agrupación con que esté aliado, parece mantener una votación similar.

Otra consecuencia de las elecciones municipales se asocia con las definiciones presidenciales. Pocos días después de esta elección, la precandidata presidencial Isabel Allende (PS) decidió renunciar a su postulación. Aquello deja como probables candidatos al expresidente Ricardo Lagos, al senador Alejandro Guillier y, eventualmente, una candidatura que enarbolará la DC y

donde los nombres que se han mencionado son los del senador Ignacio Walker y de la senadora Carolina Goic. Hasta la fecha, probablemente esta cuestión se definiría en una primaria abierta en mayo-junio de 2017.

El resultado electoral de estas municipales emula en varios aspectos la situación vivida en 2008, antes del periodo electoral que llevaría a Sebastián Piñera a la Presidencia: una derecha expectante y ordenada en torno a un candidato; una coalición de centro izquierda que se enfrasca en una confusa competencia interna con muchas recriminaciones respecto de la derrota electoral; y una izquierda alternativa sin un liderazgo coordinado que pudiese amenazar a las dos coaliciones principales.

Todo cambia para que las cosas sigan más o menos igual.

Economía

# Presupuesto 2017, nuevas ideas en política fiscal y el debate sobre la reforma de pensiones

Eugenio Rivera Urrutia<sup>1</sup>

El rechazo de un 66% de la ciudadanía a participar en las elecciones municipales representa una gran derrota para la democracia, cuyas consecuencias se manifestarán en toda su magnitud solo en los próximos años. La alta abstención, así como la derrota política que representa el retroceso electoral de la Nueva Mayoría, encuentran en el Gobierno el principal responsable. Ello no implica eximir de responsabilidades a la Nueva Mayoría, ni tampoco dejar de valorar el impacto que tuvieron los problemas derivados de la promiscuidad que se ha mostrado en la relación entre el dinero y la política, los problemas que genera la crítica situación de la economía internacional ni las naturales controversias y dificultades que provoca un proceso sustantivo de cambios. Apunta más bien a concentrar la atención en un Gobierno que pone en el centro de su agenda cambios económicos, políticos y sociales sustantivos, pero que no logra (a veces parece que ni siquiera intenta) crear las condiciones para que la coalición que lo sustenta y el equipo de Gobierno que lo dirige concuerden los objetivos y definan e implementen la estrategia con niveles mínimos de coherencia y prolijidad.

---

<sup>1</sup> 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, subsede Santiago. Es columnista habitual de *El Mostrador* y *La Tercera*.

Estas dificultades aparecen también en los dos temas que analiza el presente trabajo. El proyecto de Presupuesto para el año 2017 hace caso omiso de la necesidad de que los objetivos fiscales se subordinen a las prioridades políticas del Gobierno. En el ámbito económico, ello implica abordar el estancamiento congénito de la productividad, el retroceso de la capacidad productiva del país (expresado en la caída sistemática del PIB tendencial), el ejercicio del liderazgo gubernamental frente a un empresariado desanimado y que no parece capaz de desarrollar nuevos impulsores del crecimiento económico. Respecto de lo social, el Presupuesto no muestra preocupación por dejar en evidencia que quien gobierna hace una diferencia. En tal sentido, preocupa la actitud confrontacional asumida por las autoridades económicas en las negociaciones con los funcionarios del sector público y la falta de decisión para resolver las dificultades de gestión en salud. En el caso de las pensiones, luego de casi tres años de gobierno y de la instalación de la Comisión Presidencial para la Reforma de las Pensiones; un año después de la entrega del informe y dos meses y medio desde que la Presidenta convocara a un pacto nacional para enfrentar la situación, la Administración no logró concordar una iniciativa para presentar al Congreso.

## 1 El Presupuesto de 2017

Desde finales de julio de este año, la atención pública estuvo centrada en las movilizaciones convocadas por el movimiento "No + AFP";<sup>2</sup> en el renovado debate en torno a la reforma de las pensiones que generaron esas movilizaciones, en las elecciones municipales y en las sucesivas dificultades que enfrentaba el Gobierno (algunas de las cuales fueron producto de "errores no forzados"). En tal escenario, la tramitación del Presupuesto para el año 2017 adquiere una gran relevancia por su carácter restrictivo, por los efectos que puede tener sobre la próxima elección presidencial y porque el énfasis puesto por el equipo económico en la reducción del déficit fiscal no parece condecirse ni con la situación que enfrenta el país, ni con el creciente consenso internacional respecto de que la política monetaria está agotada y corresponde que la política fiscal recupere el protagonismo.

### 1.1 El proyecto de Ley de Presupuestos para 2017

El proyecto de presupuesto está basado en un diagnóstico que releva el hecho de que la economía mundial enfrenta un periodo de fuertes cambios, muchos de los cuales son adversos para la economía del país. En ese contexto, se constata que el súper ciclo de precios del cobre ha concluido, que el creci-

miento global se ha frenado y el comercio internacional está prácticamente estancado, lo que afecta a países exportadores como Chile. No obstante esto, el ministro de Hacienda sostiene que el país cuenta con bases sólidas que le permiten "adaptarse a condiciones adversas, sortear episodios de turbulencia, reconfigurar sus fuentes de crecimiento y mantener una política macroeconómica estimulativa".<sup>3</sup> Más aún, según el ministro, la economía nacional está sana, sin grandes desequilibrios y creciendo (excluyendo al sector minero) a tasas por encima del 2%. Destaca también que se asiste a un proceso de reacomodo, según el cual se transfiere recursos y esfuerzos desde los sectores otrora pujantes, como el minero, hacia aquellos que se han vuelto más rentables y atractivos como efecto de la depreciación cambiaria. El escenario económico más complejo, sostiene el ministro, ha implicado menores ingresos públicos, lo que reduce significativamente el espacio para aumentos del gasto. En este sentido, la prioridad fundamental es reducir el déficit estructural en cerca de un cuarto de punto del PIB por año. Tal objetivo habría sido lo que indujo a la Administración a reducir el gasto público en cerca de US\$540 millones a principios del año y ha llevado a proponer "una expansión del gasto prudente", aunque levemente expansiva (*Estado de la Hacienda Pública*, p. 14).

En ese contexto, el Presupuesto para el año 2017 contempla la reducción del déficit estructural desde 1,7% del PIB en 2016 a un 1,5% en el próximo año. Tomando en cuenta que los ingresos estructurales crecerán en un 3,7%, para alcanzar la meta indicada se ha decidido que el gasto público crezca en 2,7%. El nivel de crecimiento indicado implica una reducción de la inversión pública de 3,7%. El Gobierno espera compensar parcialmente esta caída, con el aumento que experimentará la inversión en las empresas públicas (en particular, el Metro y Codelco). En la tabla 1 se muestra el nivel de ingresos efectivos y de los gastos totales para los años 2016 y 2017, los que generan déficit efectivos de -3,1% y -3,3% del PIB, respectivamente. La tabla muestra también el déficit estructural para ambos años.

### 1.2 Efectos económicos y políticos de la política fiscal

Con razón Luis Eduardo Escobar ha planteado que el Presupuesto 2017 fue elaborado pensando más en las clasificadoras de riesgo que en los problemas que enfrenta el país.<sup>4</sup> El modesto crecimiento del gasto público planea diversas inquietudes. La evolución de la inversión pública no ayudará a reanimar el bajo crecimiento que presenta la economía nacional; más bien, es probable

3 R. Valdés, "Presentación", en *Estado de la Hacienda Pública 2016* (p. 13) [<http://static.pulso.cl/20161003/2337594.pdf>].

4 "Luis Eduardo Escobar: 'El presupuesto se hizo pensando en las clasificadoras y no en reactivar la economía'", entrevista por Carlos Alonso, *Pulso*, 6 octubre 2016 [<http://especiales.pulso.cl/diario.pulso/despliegue.html?id=93433>].

2 Cuestión que analizamos en la tercera sección del presente trabajo.

**Tabla 1 Balance devengado y cíclicamente ajustado Gobierno Central 2016-2017. (Porcentaje del PIB estimado para cada año)**

	2016e	2017p
Ingresos efectivos	21,1	21,0
Gastos Totales	24,2	24,3
Balance devengado	-3,1	-3,3
Estado cíclico de los ingresos	-1,6	-1,8
Efecto cíclico de los Ingresos Tributarios y Cotizaciones de Salud	-0,6	-0,8
Efecto cíclico del cobre	-1,0	-1,0
Balance Cíclicamente Ajustado	-1,7	-1,5

Nota: El Balance Cíclicamente Ajustado estimado para 2016, considerando los ingresos por concepto de registro de capitales en el exterior, asciende a -1,4% del PIB.

e: Estimado.

p: Proyecto de Ley de Presupuestos 2017.

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres), *Informe de Finanzas Públicas. Ley de Presupuestos 2017* (octubre 2016), p. 21 [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-152548\_doc\_pdf1.pdf].

que tenga un efecto negativo, por las siguientes razones: (i) Constituye una señal al sector privado de que la autoridad no está comprometida en mejorar el crecimiento de corto plazo; (ii) Prioriza 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 llegan ni a US\$150 millones.<sup>5</sup>

Lo anterior viene a comprobar apreciaciones reiteradas por parte de la derecha, en el sentido de que la centro-izquierda no le asigna al crecimiento toda la importancia que tiene. Se imponen las visiones conservadoras que sostienen que el gasto y la inversión pública no contribuyen al crecimiento.

Por otra parte, desde el punto de vista de la política social, el Presupuesto contempla un aumento de los recursos de 6,2% para Educación (cifra que, si bien es importante comparativamente a la de otras partidas, no deja de llamar la atención, atendida la relevancia asignada por la Presidenta de la República a este sector) y 4,8% para Salud. Al mismo tiempo, algunos sectores clave experimentan crecimientos modestos; entre ellos, Vivienda (relevante desde el punto de vista tanto de la inversión como social), con un 1,1%; el Ministerio de Desarrollo Social, un 3,2%; y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, un

1,8%. El alza del 10% en las pensiones básicas y del aporte previsional solidario es muy positivo, aun cuando es el primer aumento en los últimos años que va más allá de la inflación. El problema es que esta última iniciativa no repercute en la población que se ha movilizó en contra del sistema de AFP, aquella que no se beneficia del pilar solidario (o en muy pequeña medida). Se trata de las clases medias que —por diversas razones—reciben pensiones que en promedio representan una tasa de reemplazo en torno a 30%, o esperan recibir cuando jubilen una pensión similar a la indicada. Por otra parte, la postura inflexible del ministro Valdés respecto del reajuste del sector público, en que se ofrece una cifra que no permite recuperar el poder adquisitivo perdido, va a aumentar la creciente distancia entre los diversos grupos de trabajadores con la Administración de Michelle Bachelet. Como en 2009, el Gobierno está contribuyendo a una nueva derrota de la centro-izquierda.

### 1.3 Algunos antecedentes sobre el debate en torno al rol de la política fiscal en el debate internacional

El ministro de Hacienda ha desestimado utilizar la política fiscal (PF) como un instrumento para incidir en la reactivación de corto plazo, argumentando que el multiplicador del gasto público es poco importante y haciendo caso omiso de los importantes efectos multiplicadores del gasto público que constata un estudio del caso chileno.<sup>6</sup> Insiste también el ministro en mantener acotado el aporte fiscal al esfuerzo para superar el estancamiento (ya congénito) de la productividad.<sup>7</sup> Sustenta esta posición en el argumento según el cual el ritmo de crecimiento del déficit fiscal ha sido acelerado al pasar de un superávit de 1,3% del PIB en 2011 a cifras de -2,2%, -3,1% y -3,3% en los años 2015, 2016 y 2017, respectivamente. Esta situación puede llevar a un déficit insostenible hacia el año 2020 y provocar un aumento en la clasificación de riesgo del país, lo que redundaría en un encarecimiento del crédito internacional.

El propio ministro reconoce que si bien la deuda pública ha aumentado desde 9% en 2011 a 20,6% en junio del presente año, la deuda fiscal

6 Pese a que las autoridades económicas han insistido en considerar el multiplicador fiscal como bajo, el propio ministro de Economía actual había concluido en un estudio que el consumo real agregado y el PIB real se expande significativamente cuando suben las transferencias del gobierno y/o el gasto público. Véase L. F. Céspedes, J. A. Fornero & J. Gali (2011), "Aspectos no ricardianos de la política fiscal en Chile", *Economía Chilena*, 14(2), 79-107 [http://si2.bcentral.cl/public/pdf/revista-economia/2011/ago/recv14n2ago2011pp79-107.pdf].

7 Como señala el citado Luis Eduardo Escobar, ello va en contra de lo que recomiendan organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), según los cuales los países que tienen espacio fiscal, como es el caso de Chile, deben realizar políticas contracíclicas para invertir en infraestructura, porque los multiplicadores son mucho más grandes que cualquier otra medida. Esta es una herramienta muy potente para reactivar el sector privado y acelerar la economía. Esta medida tiene efectos de corto plazo y aumenta la productividad de largo plazo, por lo que es bastante razonable pensar en gastar en infraestructura.

5 El presupuesto del Ministerio de Economía alcanzará un 4,1% en el año 2017. Véase Dipres, *Informe de Finanzas Públicas. Ley de Presupuestos 2017*, octubre 2016 [http://www.dipres.gob.cl/594/articles-152548\_doc\_pdf1.pdf].

neta es negativa. Se advierte, sin embargo, que es previsible (esto es, no necesariamente) que la posición acreedora del Fisco se revierta en 2017 por primera vez desde el año 2005. Aunque ello ocurriera como indica el ministro, lo que resulta irrefutable es que la posición fiscal del país sigue siendo muy sólida, como en muy pocos países en el mundo, pese a que la economía mundial lleva ocho años afectada por la peor crisis económica desde 1929, que el país ha enfrentado el terremoto de 2010 y otras calamidades, y que el precio del cobre aparece sustantivamente bajo su nivel tendencial en los últimos tres años.

Las informaciones del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales de la Pontificia Universidad Católica de Chile (Clapes UC) respecto a la evolución de la productividad del país dejan en mayor evidencia aún lo erróneo de una política que considera la caída sistemática del PIB potencial de los últimos años como un dato y no como una situación que puede ser enmendada por la política pública.<sup>8</sup> La experiencia internacional y nuestra propia historia demuestran que el aporte del Estado es crucial para abrir nuevas actividades productivas,<sup>9</sup> y para sacar al sector privado de situaciones de alto desánimo o ideologismo.

Subyacente a esta postura a favor de una política restrictiva es posible identificar una visión que desestima el efecto de la PF en los niveles de actividad de la economía y en el desarrollo de la competitividad en el largo plazo. Dicha visión era predominante antes de la crisis financiera internacional. Sin embargo, la experiencia acumulada en los Estados Unidos, Europa y Japón ha ido variando esa visión. En efecto, como señala Roubini desde 2008, la política monetaria llevó la mayor parte del peso para sostener la demanda agregada, impulsar el crecimiento y prevenir la deflación en los países avanzados. La PF, por su parte —sigue señalando el autor—, aparecía constreñida por los grandes déficit presupuestarios, el aumento de la deuda pública y muchos países abocados a implementar políticas de austeridad para asegurar la sostenibilidad de la deuda. Las distintas medidas de política monetaria aplicadas (tasas de interés iguales a cero o negativas; el *quantitative easing* [QE], entre otras) se están agotando. La PF aparece como la única herramienta de política macroeconómica efectiva que puede contrarrestar las presiones recesivas, en momentos en que los déficit han caído. Más aún, la PF aparece para Roubini como un instrumento para reparar o reemplazar la infraestructura que se des-

morona, una forma de inversión con retornos mayores que los bonos de Gobierno, especialmente en la actualidad, cuando los rendimientos de los bonos gubernamentales son tan bajos. La infraestructura pública no solo aumenta la demanda agregada; también incrementa la oferta agregada, en la medida en que apoya la productividad y eficiencia del sector privado.<sup>10</sup>

Lawrence Summers, por su parte, enfatiza que la economía global enfrenta una situación en que el ahorro es demasiado abundante, la nueva inversión es insuficiente y el estancamiento se vuelve secular en lugar de transitorio. Al mismo tiempo, se observa el renacimiento del autoritarismo populista en casi todo el mundo. Ambos fenómenos se refuerzan mutuamente, según Summers: la economía débil promueve la política irritada (*angry politics*), lo que eleva la incertidumbre, conduciendo a una economía aún más débil y comenzando así de nuevo el ciclo. El público ha perdido la confianza tanto en la competencia de sus líderes económicos como en el compromiso que ellos tienen con los intereses nacionales, lo que lleva a percibirlos como comprometidos con los intereses de las elites. No parece recomendable ignorar este sentimiento de la ciudadanía. Ello implica, según Summers, rechazar la economía de la austeridad a favor de una economía de la inversión. Ampliar la inversión en infraestructura en el sector público y privado debe ser la prioridad inmediata de la PF. Esto significa, en lo interno, reconocer que ese curso tiene beneficios presupuestarios, pues en la medida en que la economía se expande, los pasivos y los costos presupuestarios se reducen relativamente.<sup>11</sup>

El 2014 fue publicado el libro *¿What have we learned? Macroeconomic policy after the crisis* (¿Qué hemos aprendido? La política macroeconómica después de la crisis), editado por George Akerlof (premio nobel de Economía), Olivier Blanchard (economista jefe del FMI entre 2008 y 2015), David Romer y Joseph Stiglitz (premio Nobel de Economía).<sup>12</sup> Varios artículos abordan la necesidad de repensar el rol de la política fiscal. Entre tales opiniones, las del ministro de Economía y Asuntos Financieros de Suecia,<sup>13</sup> quien sostenía la necesidad de usar la política fiscal como instrumento de estabilización, en el entendido de que las instituciones deben ser reformadas de manera que la política fiscal pueda desempeñar un rol activo en la estabilización de la economía. Llamaba la atención sobre el hecho de que Europa había crecido menos

10 N. Roubini (2016), "The return of fiscal policy2, *Project Syndicate* (Septiembre 26, 2016) [<https://www.project-syndicate.org/commentary/shift-from-monetary-to-fiscal-policy-by-nouriel-roubini-2016-09>].

11 L. Summers, "The global economy has entered unexplored, dangerous territory", *The Washington Post*, 9 octubre 2016 [<http://wapo.st/2eEzif>].

12 G. Akerlof, O. Blanchard, D. Romer & J. Stiglitz (Eds.) (2014), *What have we learned? Macroeconomic policy after the crisis*, vol. 1, pp 183-192. Cambridge, MA: The MIT Press.

13 A. Borg, "Fiscal policy in the shadow of debt: Surplus Keynesianism still works", en G. Akerlof et al. (2014), pp. 183-192.

8 El último informe de Clapes sobre el desarrollo de la productividad deja en evidencia que el crecimiento de la productividad en el periodo 2005-2015 ha sido de 0,009 anual. Más aún, en los años 2014 y 2015 la caída de la productividad alcanzó un -1,3 y un -0,8, respectivamente. Véase Clapes UC (2016), *Informe de productividad ICARE-UC*, Cuarto trimestre ([www.clapesuc.cl](http://www.clapesuc.cl)) [1].

9 Al respecto, cabe destacar el libro de M. Mazzucato (2013), *The entrepreneurial state: Debunking the public vs. private myth in risk and innovation*. London: Anthem.

de un punto porcentual promedio, lo que implicaba necesariamente que esa región enfrentaba problemas estructurales. Reconociendo que la situación fiscal de los países es clave para determinar las posibilidades de la política fiscal, distinguía tres casos de países: (i) países como España e Italia (2013), que se encontraban bajo una presión considerable por parte de los mercados, debían cumplir con sus compromisos de política fiscal a un paso suficiente para restaurar la confianza de los mercados; (ii) en países con una situación más fuerte, como el Reino Unido y Francia, se debía dejar que operaran los estabilizadores automáticos y era positivo que se implementaran las reformas estructurales para aumentar la competitividad; y (iii) en los países con márgenes suficientes en finanzas públicas, era deseable una política fiscal activa para apoyar la recuperación. Este último es el caso, por ejemplo, de Suecia, cuya deuda es de 40% del PIB, las finanzas públicas están en un equilibrio estructural y disfrutaban de un alto grado de sostenibilidad en el largo plazo (p. 185).

Por otra parte, el autor se pregunta qué ha enseñado la crisis acerca de la política fiscal. En su opinión, las lecciones son las siguientes:

- La crisis ha dejado en evidencia la importancia de la política fiscal para apoyar la política monetaria en el esfuerzo de evitar recesiones, especialmente cuando hay brechas grandes y la política de tasas de interés se acerca a cero. Esto es especialmente importante para los países europeos con problemas estructurales profundos y en que el sector privado enfrenta un proceso de desapalancamiento. Sin embargo, la habilidad de usar la PF de forma efectiva depende de si ella es considerada creíble por el público y los mercados financieros. Por tanto, la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas es crucial para que la PF cumpla un papel importante en la estabilización de la economía (p. 186).
- La visión tradicional de la estabilización a través de la política fiscal ha sido que las medidas deben ser temporales, dirigidas (*targeted*) y oportunas. Otra es la visión de Borg. A su juicio, la PF tiene tres objetivos: distribución, estabilización y crecimiento, debiendo lidiar con todos ellos al mismo tiempo (p. 186).
- Es necesario tener claro que la PF tiene sus propios problemas, rezagos en la toma de decisiones, en particular cuando se trata de reformas estructurales, pues estas son complejas y demandan una larga preparación. En Suecia se desarrolló en 2011 una política que incluía aumento de los gastos en infraestructura y en investigación y desarrollo, y el recorte de impuestos a las corporaciones, así como la ampliación de la base de impuesto para reducir deducciones de tasas de interés. Todo ello demoró un año (p. 187).

- Si se quiere combinar PF con medidas estructurales, es necesaria una adecuada planificación. Se debe decidir con un año de anticipación las propuestas presupuestarias básicas y se deben trabajar medidas escalables. Clave en entonces pensar cómo enfrentar los rezagos en la toma de decisiones (p. 188).

Contrastando con la perspectiva tecnocrática que a veces predomina en el análisis de la política fiscal, Borg sostiene que hay algo profundamente democrático en la PF. Ella consiste en negociaciones y esfuerzos de conciliación de conflictos entre diferentes principios. Debe tratar con diferentes grupos de interés. Estos representan formas de canalizar diferentes puntos de vista en el debate y son parte de una democracia que funciona bien. Los economistas deben aceptar que es necesario ver al proceso de formulación de la PF como un proceso de negociación en que las fuerzas democráticas tienen un rol central. Sin embargo, es también claro que cuando se define un marco para esas negociaciones, se afecta los resultados finales. Con un proceso de negociación y un proceso presupuestario bien organizados, los conflictos entre los principios y los intereses son más fáciles de resolver (p. 188). Del mismo modo, Borg sigue sosteniendo que la credibilidad es clave para el éxito de la política económica. Las sociedades modernas se construyen sobre la base de confianza. Los ciudadanos deben poder confiar en el contrato social entre los individuos y el Estado (p. 188). En ese contexto, el problema de cómo los países salen de la crisis no es, en primer lugar, acerca de la estabilización de corto plazo, sino referente a las perspectivas de largo plazo respecto del crecimiento y la cohesión social.

## 2 El debate en torno al Sistema de Pensiones

### 2.1 El contexto de la creación de la Comisión Asesora Presidencial y su mandato

El análisis de las políticas públicas es una disciplina poco desarrollada en Chile. Las políticas económicas concentran los trabajos académicos, pero en general estos se limitan al estudio de los efectos económicos de determinadas políticas, sin adentrarse en los elementos de economía política necesarios para entender los determinantes políticos y sociales. Entre las escasas experiencias interesantes resaltan los estudios realizados en torno al diseño e implementación del Transantiago.

Al contrario de otras reformas iniciadas en la presente Administración, la reforma de pensiones no estaba inscrita en el programa de Gobierno, más allá de la idea de crear una AFP estatal e instalar una comisión que analizara cómo resolver el problema en el largo plazo.

En ese contexto, la Presidenta de la República decidió instituir, mediante el Decreto Supremo N° 718, del Ministerio de Hacienda, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.<sup>14</sup> La Comisión se estructuró con el siguiente mandato: (i) Realizar un estudio y análisis de los resultados observados y proyectados del Sistema de Pensiones, tomando en consideración las necesidades de la población; (ii) Elaborar un diagnóstico acerca de los atributos, limitaciones, deficiencias y desafíos del Sistema de Pensiones; y (iii) Elaborar propuestas orientadas a resolver las principales deficiencias del Sistema de Pensiones, identificando, asimismo, otras medidas complementarias que resulten necesarias.

Se trataba de un mandato poco claro, que permitía una interpretación amplia, pero también acotada, referente a introducir mejoras al sistema vigente que puedan incrementar las pensiones. De hecho, el Fondo Monetario Internacional (FMI), en el informe anual sobre Chile de 2014,<sup>15</sup> al referirse a los objetivos de la Comisión Presidencial, señaló lo siguiente: “El Gobierno ha establecido una comisión para proponer cambios paramétricos destinados a asegurar tasas de reemplazo adecuadas para enfrentar la caída de los retornos por las inversiones y las crecientes expectativas de vida” (p. 14).

En ese sentido, la opinión respecto al mandato de la Comisión que transmitió el Ministerio de Hacienda, interlocutor central del equipo del FMI que prepara el informe, era que ella estaba destinada, básicamente, a revisar la edad de jubilación, el monto de las contribuciones y otras medidas de similar naturaleza. No obstante, el contexto político imperante y el afán reformista que dejó en evidencia el gobierno de la Presidenta Bachelet al inicio de su administración, pusieron en cuestión esta mirada. Al mismo tiempo, un importante sector de los integrantes de la Comisión dejó de manifiesto su disposición a proponer reformas de fondo al sistema privado de pensiones. Fue así como se empezó a considerar, primero, un eventual retorno al sistema de reparto. Esta idea presentaba muchos problemas, entre los que destacaban la pregunta respecto de a qué sistema de reparto se quería volver, pues en Chile ha existido un gran número de modalidades. Al mismo tiempo, el trabajo de la Comisión se vio afectado por el hecho de que el Congreso estaba discutiendo el proyecto de ley que creaba la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) estatal. Algunos veían como inconsistente pensar en un nuevo sistema previsional en momentos que se creaba dicha AFP. Para otros ello no era proble-

ma, pues la AFP estatal podía constituirse en el mecanismo institucional que permitiría la transición a un nuevo sistema. Ello más aún cuando en el debate empezó a ganar apoyo la idea, producto de la amplia experiencia acumulada a nivel internacional en los últimos cuarenta años, de introducir modificaciones inspiradas parcialmente en un modelo de cuentas nocionales como el que existe en Suecia, en que si bien existen las cuentas individuales nocionales, el sistema opera con un mecanismo de reparto.

La discusión en la Comisión se vio fuertemente influida por la realización de múltiples encuentros con ciudadanos a lo largo del país, en que mayoritariamente se rechazaba el sistema de AFP. Tal situación hizo imposible que cumpliera con el objetivo de entregar su informe de diagnóstico a mediados de octubre de 2014 y las propuestas de reforma a mediados de enero de 2015. Finalmente, se tomó la decisión de postergar la emisión de los informes para el segundo semestre del año indicado. Aunque no se conoce a ciencia cierta las razones de esta postergación, sí es posible indagar en una interpretación de la situación. El alcance de las discusiones dejó en evidencia la dificultad de salir en los plazos estipulados con una propuesta consistente. Ello, sumado a los conflictos que había generado la tramitación de las otras reformas y atendiendo a que hacia finales de diciembre se presentaría el proyecto de reforma laboral, derivó en la postergación del informe.

Finalmente, en septiembre de 2015 la Comisión Presidencial emitió su informe, el cual no logró alcanzar el objetivo que el Ministerio de Hacienda se había propuesto: que la Comisión avalara las reformas paramétricas que, según los defensores del sistema AFP, bastarían para darle viabilidad. En efecto, la falta de acuerdo entre los comisionados se tradujo en tres proposiciones, que se examinan a continuación.

## **2.2 Los resultados de Comisión Asesora Presidencial: un informe que no resolvió nada**

Los resultados de la Comisión dejaron en evidencia las amplias diferencias existentes en el país respecto de la dirección que debía tomar la reforma del Sistema de Pensiones. Con base en la tabla 2 se sintetizan las características de las diversas proposiciones.

14 Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Resumen Ejecutivo, 2015* [<http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetResumen>].

15 International Monetary Fund, *Chile 2014 Article IV Consultation – Staff report; Press release; and Statement by the Executive Director for Chile* (IMF Country Report N° 14/218), July 2014 [<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14218.pdf>].

**Tabla 2 Propuestas de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones**

LA PROPUESTA A	LA PROPUESTA B	LA PROPUESTA C
Proposiciones para perfeccionar el sistema de capitalización individual.	El objetivo es transformar el sistema actual en un sistema mixto que combine un esquema de seguro social (para todos los trabajadores) con un mecanismo complementario obligatorio de capitalización individual.	El objetivo de la propuesta es lograr un aumento sustancial de las pensiones y una reducción en la edad efectiva de jubilación, especialmente de las mujeres, junto con terminar con los subsidios fiscales directos e indirectos a las pensiones contributivas.
Incluir una cotización de 2% con cargo al empleador, destinada a la cuenta individual de pensiones.	Se crea el Sistema de Registro Nacional de Contribuyentes (SNRC). Todos los afiliados deberán contribuir con el 10% de los primeros \$350.000. Se estima que la mitad de los flujos de ahorro financiero que actualmente se destinan a las cuentas individuales irían al fondo de seguridad social.	La propuesta asume que todos los afiliados de las AFP son transferidos al esquema público de reparto, con sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor de por vida y no discriminatoria.
Aumento tope imponible indexándola al crecimiento de remuneraciones.	La propuesta señala que por cada peso ahorrado por los afiliados, el Sistema de Pensiones aporta un peso. Con estos recursos se eleva significativamente el monto de las pensiones.	La propuesta se sostiene por un modelo de proyección, basado en las estimaciones descritas del número de contribuyentes, que, a su vez, están basadas en estadísticas de la población y el PIB, y el número de afiliados activos por edad y jubilados del sistema de AFP.
Establecer una AFP estatal, que opere bajo las mismas reglas que las demás AFP, con un arreglo institucional que garantice que sea completamente independiente y autofinanciada.	El Fondo de Seguridad Social se financiaría con la contribución del 10% de todos los cotizantes (con un tope de \$350.000), un 3% o 4% de aporte patronal y un 6% o 7% de aportes fiscales.	Los parámetros principales del modelo son: (1) aumento inicial del promedio de pensiones para todos los jubilados actuales, más los afiliados activos que han alcanzado o superado la edad de jubilación; (2) edad legal de jubilación; (3) tasas de cotización como porcentajes de los salarios; (4) porcentaje de población de tercera edad atendida por el esquema público y no contributivo.
Reducción del encaje para reducir costos de AFP y disminuir las barreras de entrada.	Los recursos del Fondo (que incluyen la contribución del empleador y el 10% de los afiliados hasta el tope de \$350.000) se destinarán a un Sistema de Cuentas Nacionales (SRNC). Las contribuciones por sobre los ingresos de \$350.000 se destinarán a la cuenta individual en la AFP que selecciones el individuo.	Durante las primeras décadas, los pagos de las compañías de seguro a jubilados que han contratado pensiones con ellos, son considerados un ingreso en el modelo. Estos pagos deberían continuar hasta que los beneficiarios fallezcan, porque el monto completo de sus fondos de pensiones fue apropiado por adelantado por las compañías de seguros.

(Continúa)

(Continuación)

LA PROPUESTA A	LA PROPUESTA B	LA PROPUESTA C
Realizar licitaciones periódicas en las que también participen los afiliados existentes.	Ambos esquemas se basan en cuentas individuales. La tasa de retorno del componente notional se basa en el aumento del salario promedio cubierto y un ajuste actuarial para garantizar la sostenibilidad del sistema. La tasa de retorno del componente de capitalización corresponde a la tasa del Fondo de la AFP seleccionada por el cotizante.	Los subsidios fiscales directos al sistema de AFP, tales como los "bonos de reconocimiento", el "aporte previsional solidario" y otros, se terminan durante el primer año en el nuevo sistema de reparto. Estos subsidios representan 1,2% del PIB en 2013. Subsidios indirectos tales como "planes y bonos de retiro" y otros representan aproximadamente un 0,6% adicional del PIB del mismo año, sin contar con los créditos tributarios para los "aportes previsionales voluntarios" para altos ingresos, que son considerables.
Eliminación del retiro programado.	El Fondo determina la pensión correspondiente a las cuentas notionales y de las AFP a partir del saldo acumulado y la esperanza de vida.	La proposición propone dos escenarios. El primero, un aumento inicial de las pensiones de 75%, la mantención de la edad de retiro legal de 65 y 60 para hombre y mujeres, respectivamente. En el segundo se propone un aumento de 100% de las pensiones, un aumento de la edad de jubilación a 67 para los hombres y 62 para las mujeres. En el primer escenario, la tasa de reemplazo sería de 56% y en el segundo, de 64%. La tasa de contribución se mantendrá al actual 12,6% de los salarios hasta 2035 en el primer escenario; y en el segundo, a ese nivel hasta 2031.
Las rentas vitalicias deberán recalcularse a partir de tablas unisex.	Si el valor de la pensión de la cuenta de seguridad social en el esquema notional es inferior al 75% del salario mínimo, se utiliza el saldo acumulado en el Fondo Colectivo para llevarla a ese tope. Respecto de los actuales pensionados se aplica un esquema similar.	
Aumento de la edad de jubilación de la mujer a 65 años. Posteriormente, una comisión actuarial independiente indexaría edades legales de jubilación a las expectativas de vida futura.	Quien cotiza por ingresos inferiores a \$ 350.000 recibe, por sus ingresos aportados al SRNC, una renta vitalicia correspondiente a su capital acumulado. Si esa pensión es menor al 75% del salario mínimo, se le para hasta ese valor y se le suma la PBS (si pertenece al 80% más pobre).	
	Quien cotiza por ingresos mayores a \$ 350.000 recibe una pensión correspondiente a su capital acumulado, con una rentabilidad notional y la expectativa de vida al retiro. Por sus cotizaciones al SCI recibe su pensión de la AFP. Si pertenece al 80% de las familias más pobres, recibe la APS.	

Fuente: Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, *Informe Final, 2015* [<http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetInforme>].

La propuesta A representó la opinión de quienes consideraban que los problemas de la baja tasa de reemplazo y de las bajas pensiones no derivaban del sistema de capitalización individual, sino que estaban asociados a los problemas del mercado laboral, al bajo nivel de cotización, a que la edad de jubilación (en particular de las mujeres) no se condecía con el aumento de las expectativas de vida y a variados problemas puntuales; entre ellos, que algunas empresas recaudaban las cotizaciones pero no las ingresaban en el fondo de pensión, y las reticencias de los trabajadores independientes a cotizar. En tal sentido, esta propuesta se concentra en las reformas paramétricas, en la incorporación de ciertas medidas que permitieran mejorar la aceptabilidad política de una reforma restringida (la AFP estatal orientada a los más pobres y la creación de un aporte patronal de 2% del ingreso laboral imponible). Los proponentes de esta modalidad son insistentes en sostener que el sistema de pensiones chileno es un sistema mixto, que contiene un mecanismo solidario estructurado en el llamado Pilar Solidario, y que las iniciativas solidarias y redistributivas deben canalizarse a través de este pilar y con cargo exclusivo a los recursos tributarios. Esta posición refleja las posturas propias de la política social estructurada sobre la base de la focalización del esfuerzo público en los sectores pobres y la confianza en el sistema privado como eje de los servicios de educación, salud y pensiones para los grupos no pobres.

La propuesta B expresa el reconocimiento de que el sistema de capitalización individual no asegura una protección adecuada de la vejez y que el Pilar Solidario no es suficiente para resolver los problemas que enfrentan los sectores pobres y los sectores medios para lograr una vejez digna. Rechaza la idea de un retorno al sistema de reparto tanto por razones políticas (en el contexto de una historia de 35 años de existencia del sistema de AFP no es sencillo convencer a la ciudadanía de que renuncie a una cuenta individual contra la promesa de una mejor pensión garantizada por el Estado), como porque la cuenta individual, en particular en su acepción de cuenta nocional, es importante como incentivo para que los individuos se preocupen por su vejez. No obstante lo anterior, la propuesta B representa un quiebre respecto del sistema existente, pues crea el pilar colectivo (Fondo de Seguridad Social) al que contribuirían todos los afiliados al sistema con el 10% de los primeros \$350.000 más un aporte patronal de 3% o 4% y aportes fiscales de 6% o 7%. En este contexto, el afiliado que cotiza por menos de \$350.000 recibiría una renta vitalicia correspondiente a su capital acumulado; en el caso de que su pensión fuera menor al 75% del salario mínimo, se agregaría a su pensión los recursos necesarios para alcanzar ese nivel; y si el pensionado pertenece al 80% más pobre de la población, a los recursos señalados se agregaría la Pensión Básica Solidaria (PBS). Por su parte, aquellos que cotizan por una cifra su-

perior a los \$350.000 deberán tener una cuenta obligatoria en alguna de las AFP existentes, donde depositarán las contribuciones que deben pagar por los ingresos que sobrepasan la cantidad indicada. (Para un ejemplo de la forma de operación de la propuesta, véase tabla 3). Del mismo modo, quien cotiza por ingresos mayores a \$350.000 recibe una pensión correspondiente a su capital acumulado, con una rentabilidad nocional y según la expectativa de vida al momento de retiro. Por sus cotizaciones al sistema de capitalización individual (SCI) recibe su pensión de la AFP. Si pertenece al 80% de las familias más pobres recibe el Aporte Previsional Solidario (APS). La propuesta B implica el fin del Pilar Solidario y su integración en un sistema de seguridad social basado en un cuerpo de derechos universales en que todos los trabajadores contribuyen a un fondo que asegura una pensión base igual a todos los ciudadanos. A quienes sus cuentas nocionales no les son suficientes para alcanzar los niveles mínimos fijados, el Fondo les suministra los recursos para alcanzar ese nivel. Los individuos que tienen ingresos por sobre los \$350.000 siguen afiliados a las AFP, que operan como lo hacen otras administradoras de ahorros. La propuesta implica un aumento del gasto público significativo.

Finalmente, la propuesta C se propone una reducción de la edad efectiva de jubilación, en especial de las mujeres, y un aumento significativos de las pensiones. Asume que todos los afiliados de las AFP son transferidos al esquema público de reparto, con sus contribuciones y fondos, a cambio de una pensión mejor de por vida y no discriminatoria, y concentra la atención en mostrar que es financiable y sostenible en el tiempo. Supone que no hay dificultades políticas sustantivas para regresar al sistema de reparto y no asigna importancia a los avances que a nivel internacional han experimentado los sistemas de pensiones.

### ***2.3 El debate posterior a la entrega de la Comisión y las nuevas ideas que han surgido***

El informe de la Comisión Asesora Presidencial dejó en evidencia un empate técnico: 12 comisionados apoyaron la propuesta A (5 de los cuales correspondían a comisionados extranjeros), 11 se manifestaron a favor de la propuesta B y una comisionada a favor de la propuesta C. Entregado el informe, se suponía que un Comité Interministerial elaboraría un proyecto para traducir las recomendaciones de la Comisión. No obstante, las fuertes diferencias existentes en la Comisión se reproducían de manera similar en el Comité Interministerial, por lo que (como en otras materias) el Gobierno no pudo concluir un acuerdo. En el informe se separaron las propuestas globales de un largo listado de medidas puntuales que reunían diferentes niveles de acuerdo. Frente a la circunstancia de que las diferencias eran tan profundas,

**Tabla 3. Ejemplo de fondos pareados para valores autofinanciados de beneficiarios pertenecientes a familias del 80% más pobre**

Ingreso	Pensión auto-financiada PRNC	PBS	FONDOS PAREADOS		Subtotal	Pensión final	Tasa de reemplazo 30 años
			Relación	Complemento			
1	2	3	4	5	6 = 2+5	7 = 3+6	8 = 7/1
	0	100.000			0	100.000	
22.706	10.000	100.000	1*1	10.000	20.000	120.000	5,28
45.412	20.000	100.000	1*1	20.000	40.000	140.000	3,08
113.531	50.000	100.000	1*1	50.000	100.000	200.000	1,76
181.649	80.000	100.000	1*1	80.000	160.000	260.000	1,43
249.767	110.000	100.000	1*(0,75M-PRNC)	65.000	175.000	275.000	1,10
278.000	122.434	100.000	1*(0,75M-PRNC)	53.000	175.000	275.000	0,99
386.004	170.000	100.000	1*(0,75M-PRNC)	5.000	175.000	275.000	0,71
454.122	200.000	100.000	0	0	200.000	300.000	0,66
567.653	250.000	100.000	0	0	250.000	350.000	0,62
681.183	300.000	100.000	0	0	300.000	400.000	0,59

Nota: La tabla supone individuos que cotizan por 30 años, con rentabilidades de 4,5% en el periodo de acumulación y de 3,5% en el periodo de desacumulación. También supone que todos los individuos pertenecen a familias del 80% más vulnerable.

Fuente: Informe Comisión Asesora Presidencial (2015), p. 196.

se insinuó la posibilidad de que, como medida transitoria, se implementaran las medidas puntuales.

En efecto, la Asociación de AFP mostró su acuerdo general con la Propuesta A,<sup>16</sup> destacó el rechazo que tuvo la Propuesta C en la Comisión y consideró una mala idea la Propuesta B, en que “conviven la capitalización individual y el reparto”, considerando además que esta última propuesta “presenta, potencialmente, altísimos costos administrativos; reduce el ahorro y la inversión, con un efecto importante en el crecimiento económico y un impacto redistributivo pobre-

mente definido”. En este contexto, se manifestó partidaria de impulsar medidas urgentes, como el aumento de la tasa de cotización y de la edad de jubilación, afirmando que con ello subirían las pensiones, resolviéndose el problema de legitimidad del sistema. En relación con el aumento de la cotización, el presidente de la Asociación de AFP retomó la propuesta de la Comisión Bravo de incrementar las cotizaciones en 4 puntos con cargo al empleador. Desde el punto de vista del desarrollo de la discusión pública, esta proposición representaba una medida inteligente. No solo viabilizaba el aumento de la cotización en que las AFP venían insistiendo desde hace tiempo, sino que lo hacía tomando una antigua aspiración que el movimiento sindical y social en general había reclamado desde la instalación del sistema de AFP.<sup>17</sup> Aunque la Asociación reconocía que la medida podía tener efectos sobre el empleo por implicar un aumento de los costos laborales, sostenía que este incremento podría ser absorbido sin problemas en un proceso gradual, por ejemplo de dos años.<sup>18</sup> La medida aparecía como una propuesta razonable (eran pocos los que no consideraban necesario un aumento de cotización; solo se discutía si era posible abordar este cambio paramétrico sin resolver el tema del modelo general) y respondía a la demanda sindical histórica. Ponía a la Presidenta en una posición incómoda, ya que aumentar la cotización (además de los problemas políticos que esa medida generaba) implicaba darle aire al sistema de capitalización individual.

Primero la prioridad asignada a la reforma laboral, y luego la falta de acuerdo al interior del Gobierno en un contexto en que las decisiones de la Presidenta eran constantemente discutidas por la “tríada” conformada por los ministros del Interior, de Hacienda y de la Secretaría General de la Presidencia (Segpres), llevaron a que durante largo tiempo se postergara cualquier decisión al respecto. Dos acontecimientos pondrían punto final a este interregno y colocarían nuevamente en el centro de la agenda pública la reforma del sistema de pensiones. El primero, la información de prensa según la cual la exesposa del presidente de la Cámara de Diputados habría obtenido una pensión superior a 5 millones de pesos en el marco del antiguo sistema de reparto al cual estaba adscrito el Servicio de Gendarmería. La segunda, y más importante, fue la realización el domingo 24 de julio de 2016 de una gran marcha convocada por el Movimiento “No + AFP”. La manifestación congregó —según los organizadores— a 750.000 personas a lo largo de Chile.<sup>19</sup> Se trataba probablemente de

17 Asociación AFP Chile, Columnas y Entrevistas, Presidente de la Asociación de AFP: “La solución a legitimidad del sistema es que entregue buenas pensiones”, 17 octubre, 2015 [http://www.aafp.cl/presidente-de-la-asociacion-de-afp-la-solucion-a-legitimidad-del-sistema-es-que-entregue-buenas-pensiones/].

18 Ibíd.

19 Cooperativa.cl, “Masiva convocatoria logra la marcha contra las AFP”, 24 julio 2016 [http://www.cooperativa.cl/noticias/economia/sistema-previsional/afp/masiva-convocatoria-logra-la-marcha-contra-las-afp/2016-07-24/112802.html].

16 Asociación AFP Chile, Noticias, AFP: “Compartimos la idea de hacer cambios, pero no cualquier cambio”, 1 octubre 2015 [http://www.aafp.cl/afp-compartimos-la-idea-de-hacer-cambios-pero-no-cualquier-cambio/].

la protesta más masiva realizada por la ciudadanía desde las movilizaciones estudiantiles de los años 2011 y 2012. La iniciativa fue seguida el 10 de agosto por un “cacerolazo”; una nueva marcha el domingo 21 de agosto que habría convocado a 600.000 personas en el Gran Santiago y otras 400.000 en otras 50 ciudades y 250 comunas.<sup>20</sup>

En este contexto, el 10 de agosto la Presidenta de la República convocó a todos los sectores del país a un “gran pacto nacional” que permitiera cambiar el sistema de pensiones. Propuso un aumento de las cotizaciones de 5 puntos de cargo del empleador, “para construir un nuevo pilar de ahorro solidario, que buscará mejorar las pensiones de los actuales trabajadores y de quienes ya están jubilados”. El aumento se realizaría gradualmente en un plazo máximo de diez años.<sup>21</sup> Propuso también la obligación para las Administradoras de devolver las comisiones cobradas “en los periodos en que los fondos de un afiliado tengan rentabilidad negativa”,<sup>22</sup> y la “modificación de las llamadas comisiones ocultas”. En relación con el Pilar Solidario, propuso su fortalecimiento para asegurar una pensión mínima a aquellos que no han trabajado o carecen de cotizaciones. La proposición buscaba incorporar también la participación de los afiliados en las definiciones de las políticas de inversión y la elección de los directores en las compañías en que los fondos de pensiones invierten los recursos de los cotizantes.

La proposición causó sorpresas. La Administración había constatado que no “existía espacio político para mirar al techo” y “que la realidad de las bajas pensiones y la demanda ciudadana por reformar el actual sistema de AFP, era una bola de nieve que caería inapelablemente sobre la administración bacheletista si no se tomaban cartas en el asunto, y así lo hizo anoche la Presidenta”.<sup>23</sup>

20 Carabineros estimó la concurrencia en Santiago en 80.000 personas. Véase “Marcha ‘No + AFP’: Convocantes cifran asistencia en 600 mil y Carabineros en 80 mil”, *Emol.com*, 31 octubre 2016 [<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/08/21/818296/Finaliza-marcha-contra-las-AFP-con-masiva-convocatoria-y-sin-incidentes.html>]. Una tercera marcha se realizaría el 16 de octubre del 2016.

21 Gobierno de Chile, *gob.cl*, “Mejores Pensiones: Estas son las propuestas de la Presidenta para un sistema previsional más justo”, 10 agosto 2016 [<http://www.gob.cl/estas-las-propuestas-la-presidenta-michelle-bachelet-mejorar-sistema-pensiones/>].

22 *Ibid.*, párr. 4. Esta medida presenta serias dificultades técnicas y generó una seguidilla de intervenciones críticas. La reacción más áspera fue la de Evelyn Matthei. Véase “Evelyn Matthei y devolución de comisiones: ‘Es la tontera más grande que he escuchado’”, *Pulso*, Empresa&Mercado, 11 agosto 2016 [<http://www.pulso.cl/noticia/empresa---mercado/empresa/2016/08/11-90452-9-evelyn-matthei-y-devolucion-de-comisiones-es-la-tontera-mas-grande-que-he.shtml>].

23 Véase, por ejemplo, “Bachelet busca punto de inflexión y apuesta por capitalizar políticamente crisis de las AFP con paquete de medidas”, *elmostrador.cl*, País, 10 agosto 2016 [<http://m.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/10/bachelet-busca-punto-de-inflexion-y-apuesta-por-capitalizar-politicamente-crisis-de-las-afp-con-paquete-de-medidas/>]. Para un análisis político de la iniciativa y sus consecuencias, véase “El ‘intrínquilis’ político de la reforma de las pensiones”, *elmostrador.cl*, Opinión, 19 agosto 2016 [<http://www.elmostrador.cl/mercados/2016/08/19/el-intringulis-politico-de-la-reforma-de-las-pensiones/>].

### 3 Rentabilidad de los activos financieros: la inviabilidad del sistema de AFP

En defensa del sistema de AFP, tanto personeros vinculados a dichas entidades como políticos de derecha, insisten majaderamente en que los sistema de reparto se encuentran haciendo crisis como efecto de los cambios demográficos que están afectando principalmente a los países desarrollados, pero también a los emergentes. La afirmación fundamental es que el envejecimiento de la población incrementa la proporción de población mayor no activa, frente a una caída de la participación de los trabajadores activos.

Si bien esta afirmación es correcta al menos en el horizonte previsible, no es cierto que afecta solo al sistema de reparto. En efecto, el problema de fondo que enfrentan las sociedades es que los trabajadores activos tienen que generar los bienes y servicios que consumen ellos y también los de quienes han abandonado la vida laboral activa. El cómo estos extrabajadores acceden a los bienes producidos por la población activa representa la segunda derivada. En el debate actual existen básicamente dos modalidades. Una es la de reparto (“*pay as you go*”), esto es, que las pensiones de los trabajadores que han terminado su vida activa son financiadas mediante los aportes de los trabajadores activos y por impuestos. La otra modalidad es la de capitalización individual, que se financia con los ahorros que cada persona pudo ahorrar a lo largo de su vida laboral activa, más la rentabilidad que esos recursos le hayan generado. Existen variaciones y combinaciones de estos sistemas, como la que representa el sistema nocional de Suecia.

En términos estrictos, la capacidad de un país de financiar los bienes y servicios de sus ciudadanos depende de la productividad general de la economía. Mientras que, en el pasado, cinco, seis o siete trabajadores financiaban el consumo de un inactivo, se espera que hacia el futuro esta relación cambie y no sean más que dos o incluso menos los que deban financiar a un trabajador retirado. En el caso del sistema de reparto, las contribuciones de los trabajadores activos tanto vía cotizaciones como vía impuestos deben financiar a los inactivos. En el caso del sistema de capitalización individual, se supone que el ahorro a lo largo de la vida laboral, más la rentabilidad de los activos financieros en que se invierten esos ahorros, deben generar los recursos necesarios para financiar la vida en la vejez. ¿De qué forma la suerte general de una economía incide en el financiamiento de la vejez en esta segunda modalidad? Básicamente por dos vías.

La primera de esas vías radica en las posibilidades de ahorro de cada individuo, las cuales dependen del crecimiento de la productividad de la economía. El caso chileno es un claro ejemplo de ello. Las peripecias históricas a que ha estado sujeta la economía nacional han tenido como consecuencia un mercado laboral precario que impide a una gran mayoría de individuos acce-

der a salarios que le permitan realizar los ahorros necesarios. Esa precariedad es la que ha llevado a que, en la práctica, el Estado se haga cargo de cerca de la mitad de los afiliados al sistema privado. En general, la mayoría de la población encuentra grandes dificultades en alcanzar los recursos necesarios para financiar una pensión digna. La razón de ello es la precariedad económica.

La segunda forma en que el desempeño de la economía incide en el nivel de pensiones está asociada a la rentabilidad de la inversión en activos financieros. ¿De qué depende ello? Nuevamente del crecimiento de la productividad general de la economía. Cuando la economía tiene un crecimiento mediocre o simplemente se estanca o cae en depresión, no solamente un número importante de trabajadores pierde su remuneración, sino que, además, se reducen los proyectos de inversión que sustentan la rentabilidad de los activos financieros.

Pese a que ambos sistemas enfrentan un desafío similar, el sistema de capitalización individual encara un problema insuperable en el horizonte previsible. En efecto, los defensores de las AFP sostienen reiteradamente que el sistema presenta rentabilidades muy altas; se habla incluso de rentabilidades promedio sobre 8% real. Todos los análisis dejan en evidencia que esa cifra muestra varios problemas. Específicamente, que refleja situaciones muy especiales, como la crisis de la deuda externa en los años ochenta, que obligó a que los bonos del Estado pagaran altas tasas de interés para hacer frente a dicha deuda. Posteriormente, los Fondos de Pensiones se beneficiaron con el proceso de privatización de las empresas pública, que, vendidas a bajos precios, permitieron experimentar un rápido crecimiento de su valor accionario. Más allá de las causas de tipo interno, la explosión de la creatividad financiera en el contexto de la ofensiva neoliberal abrió un periodo excepcional de altos rendimientos de los activos financieros, en buena medida asociados a la desregulación general de las economías. Esa "exuberancia irracional" financiera de que habló el premio Nobel de Economía Robert Shiller, llevó —como se sabe— primero a la crisis de las empresas *punto.com* a principios de la década de los 2000; y luego, a la principal crisis económica y financiera desde los años treinta del siglo pasado, la de los años 2007 y 2008, que condujo al colapso del sistema, con las graves consecuencias que se conocen en materia de pérdidas de los fondos de inversiones y pensiones. En Chile, el Fondo de Pensiones A perdió en el año 2008 un 40% de los recursos ahorrados. Aun cuando hubo recuperación parcial, las pérdidas nunca se terminaron de recobrar.

La caída de la rentabilidad de los activos financieros, sin embargo, venía de antes. Cabe señalar, en primer lugar, que las altas tasas de los años ochenta y noventa correspondieron a un periodo especial en la historia económica mundial. En efecto, un estudio de David Miles, del Banco de Inglaterra, muestra

que la tasa de interés nominal de corto plazo fijada por la institución indicada, desde 1694 ha alcanzado un promedio de 5%. Si se le descuenta la inflación promedio en todo ese periodo, que alcanza un 2%, la tasa de interés real se ha mantenido en torno a un 2,8%. Como se observa en el gráfico 1 A, solo a partir de los años setenta la tasa de interés sufre un crecimiento notable que la lleva por sobre el 15%, reflejando la exuberancia neoliberal anotada.

**Gráfico 1 Tasas de interés, fluctuaciones históricas**



Fuente: *The Economist*, 24 septiembre 2016: Briefing, The fall in interest rates, "Low pressure", p. 18 [<http://www.economist.com/printedition/2016-09-24>].

Por su parte, el gráfico 1 B permite precisar la evolución de la tasa de interés real en el periodo. En efecto, el análisis de la tasa de interés real "mundial" estimada a partir del rendimiento promedio de bonos gubernamentales indexados a la inflación de los países del G7, excluido Italia, deja en evidencia el colapso de las tasas de interés, una caída continua en los últimos veinte años. El análisis distingue dos periodos, antes y después de la crisis de 2008. En el primero, las tasas reales caen desde algo por encima de 4% a cerca de 2%. Luego de la crisis, las tasas largas han seguido cayendo hasta alcanzar -0,5%. Es cierto que existen otros activos financieros, pero son los bonos gubernamentales los que inciden de forma determinante en los rendimientos de esos otros instrumentos (*The Economist*, 24 septiembre 2016).

**Tabla 4 Tasas de interés medias (implícitas) en rentas vitalicias contratadas en el mercado**

Año	Agosto de cada año (%)					
	Vejez	Vejez anticipada	Invalidez total	Invalidez parcial	Sobrevivencia	Media
1998	5,83	5,67	5,63	5,51	5,48	5,68
2000	5,53	5,33	5,40	5,23	5,18	5,35
2005	3,24	3,19	3,10	3,01	2,92	3,17
2010	3,26	3,33	3,28	3,06	3,27	3,28
2011	3,28	3,29	3,14	3,00	3,16	3,23
2012	3,22	3,24	3,14	3,15	3,13	3,20
2013	3,02	3,05	2,94	2,76	2,96	3,00
2014	2,53	2,53	2,46	2,37	2,42	2,51
2015	2,76	2,78	2,75	2,53	2,71	2,75
2016	2,67	2,69	2,68	2,33	2,59	2,67

Fuente: Superintendencia de Pensiones, Centro de Estadísticas, "Tasas de Interés Medias en las Rentas Vitalicias", años correspondientes [<http://www.spensiones.cl/safpstats/stats/apps/tasas/tasasRentasVitalicias.php>]

Esta situación ha impactado desde el principio de la década anterior, y mucho antes de la crisis financiera internacional, en los rendimientos de los instrumentos financieros en que se invierten los fondos de pensiones. En efecto, como se observa en la tabla 4, las tasas de interés implícitas en las ventas de rentas vitalicias que los pensionados adquieren en el momento de jubilarse han venido mostrando una caída sostenida desde fines de la década de los noventa. Mientras que en el año 1998, al calcular el monto de la renta vitalicia la compañía de seguros aplicaba al capital ahorrado durante la vida activa del individuo que jubilaba una tasa de interés de 5,83%, en el año 2016 dicha tasa había caído en un 45%, esto es, a la mitad de 1998.

Toda esta situación ha generado una amplia discusión a nivel internacional. Algunos culpan a las políticas de los bancos centrales que han mantenido las tasas en torno a cero desde la crisis e incluso han desarrollado la política del *Quantitative Easy*, esto es, la compra de bonos en manos del sector privado para aumentar la liquidez de las economías.<sup>24</sup> Otros analistas consideran que los bancos centrales del mundo, simplemente, reflejan una situación que

24 El propio *Economist*, en la edición citada, señala que mientras la Reserva Federal de los Estados Unidos sigue retrasando (ahora a diciembre) la elevación de la tasa de 0,25% a 0,5%; el Banco Central del Japón ha señalado que mantendrá la tasa de interés de sus bonos a diez años en cero; que seguirá impulsando la compra de bonos a un ritmo de 800 mil millones de dólares, y que incluso cobrará una tarifa (tasa de interés negativa) a los bancos por la mantención de reservas de efectivo (p. 9).

Bernanke, el anterior presidente de la Reserva Federal, denominó el exceso de ahorro ("*saving glut*"). Esta situación respondería a las siguientes causas:

- La primera causa deriva de los cambios demográficos, que se traducen en el envejecimiento de la población tanto en los países desarrollados como en los emergentes, sin que se alargue mucho la edad de jubilación. Esta situación —sostiene el Informe de Ginebra<sup>25</sup>— tiene como consecuencia que los trabajadores de edad media deban ahorrar más para financiar su época más larga de retiro. A causa de ello, el ahorro ha aumentado y las tasas de interés reales han caído.
- Un segundo factor, relacionado, es la integración de China a la economía mundial. Específicamente, 1000 millones de chinos que tienen una tasa de ahorro de 40% agregan muchísimo al ahorro mundial, con el mismo efecto indicado. Ello está asociado a que en China, donde no existe un sistema de pensiones extendido, la familia constituye el principal componente de la red de protección.
- A esas dos primeras razones, se agrega la alta desigualdad de ingreso dentro de los países, lo que aumenta el ahorro y la caída relativa del precio del capital, que tienen como consecuencia que se requiere un menor ahorro para un nivel dado de inversiones.
- Finalmente, la caída de la tasa de interés refleja —en la opinión de Larry Summers— el estancamiento secular derivada de la caída crónica de la demanda. Robert Gordon, por su parte, viene sosteniendo que las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC) y la robótica no han podido suscitar los crecimiento explosivos de productividad que generaron la electricidad y el automóvil. A todo lo anterior, se agrega el aumento del ahorro derivado del miedo a nuevas situaciones de crisis (*The Economist*, 24 septiembre 2016, p. 18).

Mientras que las AFP en Chile siguen con caras campañas para defender el sistema, en los países desarrollados existe una gran preocupación por los grandes déficit que enfrentan los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual. Los planes de pensiones, tanto públicos como privados, que mantienen en instrumentos financieros los ahorros de los trabajadores, están experimentando graves déficit.<sup>26</sup> Las causas de estos problemas (incluso en

25 *Geneva Reports*, estudios anuales del International Center for Monetary and Banking Studies (ICMB, Ginebra) y del Centre for Economic Policy Research (Londres), citado en *The Economist*, 24 septiembre 2016, p. 18. Ref.: *Low for long? Causes and consequences of persistently low interest rates*, Geneva Reports on the World Economy 17 [[http://voxeu.org/sites/default/files/file/Geneva17\\_28sept.pdf](http://voxeu.org/sites/default/files/file/Geneva17_28sept.pdf)].

26 Los déficit derivan de que las pensiones están definidas. En el caso de Chile, al no existir compromisos respecto del nivel de pensiones, la crisis se traduce en las bajísimas pensiones que está entregando el sistema de AFP.

sistemas en que la cotización supera con creces las tasas de cotización en Chile) derivan de las mayores expectativas de vida y del bajo nivel de las tasas de interés. El *Economist* da como ejemplo lo que sucede en Gran Bretaña. A fines de los años noventa, un ahorro de 100.000 libras (164.000 dólares) permitía a un individuo de 65 años un ingreso anual de por vida de 11.170 libras al año. Hoy ese mismo ahorro le genera un ingreso de menos de la mitad (4960 libras) (*The Economist*, 24 septiembre 2016, p. 21).

### Conclusiones

El análisis del Presupuesto 2017 muestra su carácter restrictivo. El énfasis puesto en la reducción del déficit fiscal no se condice ni con la situación económica que enfrenta el país en el corto y largo plazo, ni con el hecho de que la deuda pública sea negativa, lo cual tiene pocos parangones en la experiencia comparada. Tampoco es consistente con el creciente consenso internacional respecto de que la política monetaria está agotada y que corresponde que la política fiscal recupere el protagonismo tanto en la reactivación de corto plazo como en el enfrentamiento de los obstáculos estructurales que limitan el crecimiento. Todo ello no es indiferente para el resultado de las próximas elecciones parlamentarias y presidenciales.

El análisis desarrollado sobre el debate en torno a la reforma de las pensiones deja en evidencia una discusión que remite a visiones distintas sobre los derechos universales como eje de las políticas sociales y apuesta a favor de un rol dominante del mercado o del Estado. Los casi tres años transcurridos desde que se instaló la Comisión Asesora Presidencial inducen a pensar que la convocatoria de agosto de la Presidenta a un acuerdo nacional en torno al tema no refleja sino la incapacidad del Gobierno de lograr acuerdos a su interior y tomar las definiciones necesarias. Todo esto en circunstancias de que la caída global de la rentabilidad de los activos financieros genera serias dudas sobre la viabilidad del sistema de capitalización individual como eje fundamental del sistema de pensiones.

# Empleo y protección social

# Las relaciones laborales, el sistema previsional en el gobierno de Bachelet: lo que el viento se llevó de la reforma laboral

Jaime Ensignia<sup>1</sup>

Las rebeliones y las revoluciones, en el fondo, siempre se han basado en lo mismo. Cuando la gente, a pesar de trabajar duramente, no puede sobrevivir y, al final, solo le queda la rebelión.

Hennig Mankell, *Arenas movedizas*, septiembre 2015, p. 135.

## Contexto

La promulgación del Decreto Ley 20.940 del 8 de septiembre de 2016, que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales —luego de 21 meses de tramitación y de extensas discusiones en el Congreso—, concluyó con este proyecto de ley que la Presidenta Bachelet diera a conocer en su primera fase, a fines de diciembre de 2014. En el sentir común, existe la percepción de que nadie —ni

---

<sup>1</sup> Jaime Ensignia. Sociólogo. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales por la Universidad Libre de Berlín, Alemania. Fue director sociopolítico de la Fundación Friedrich Ebert en Chile. Actual director del Programa Internacional y de Relaciones Laborales de la Fundación Chile 21. Colaborador del Barómetro de Política y Equidad, especialista en política internacional y de relaciones laborales.

el empresariado, ni menos las organizaciones sindicales— quedó contento ni satisfecho con esta ley.

Entre los otros temas que concitaron el interés público en este último periodo, estuvieron las elecciones al interior de la más importante organización sindical, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que trajeron repercusiones que van más allá del sindicalismo nucleado en la CUT. En este escenario, se vuelve a repensar el rol de sindicalismo nacional en el nuevo periodo, abierto antes y después de la ley que moderniza el sistema de relaciones laborales.

Un tema que irrumpió con fuerza en el escenario nacional ha sido el cuestionamiento profundo al actual sistema previsional de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El sistema de AFP, basado en la capitalización individual de quienes trabajan e imponen, ha sido puesto en cuestión, evidenciándose su fracaso por las paupérrimas jubilaciones que otorga en promedio y por la gestión y administración de los fondos previsionales. Una gran mayoría de la sociedad chilena se inclina por un cambio profundo, y no meramente cosmético, de las AFP. Desde este punto de vista, haremos un análisis sociológico y político de este sistema de pensiones, destacando un importante elemento necesario de considerar, como es que en este debate se ha vuelto a reponer el concepto de la Seguridad Social como componente central en el paradigma previsional.

## 1 ¿Qué es lo que quedó del proyecto de ley que moderniza las relaciones laborales en Chile?

El día que se promulgó el Decreto Ley 20.940, que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales, la Presidenta Bachelet, en el acto en La Moneda, señalaba lo siguiente:

Esta reforma laboral no es todo lo que el Ejecutivo impulsó y el Congreso por amplia mayoría aprobó. Aspirábamos a más, porque estimamos que persisten desequilibrios en las relaciones laborales que deben ser corregidas, y porque un camino para hacerla es el fortalecimiento de las organizaciones sindicales. Con todo, este cambio legal, sigue siendo un avance significativo para las relaciones laborales.<sup>2</sup>

Las expresiones de la mandataria contrastan con las expectativas que habían manifestado tanto la propia Presidenta de la República como su primera ministra del Trabajo, Javiera Blanco, cuando hablaban de emparejar la cancha en las relaciones laborales, siempre favorables al sector empresarial por sobre el mundo del trabajo. En congruencia a su promesa programática, la Presidenta

Bachelet firmaba el 29 de diciembre de 2014 el proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, señalando lo siguiente:

Esta es una tarea que habíamos postergado por mucho tiempo, ya sea por ataduras del pasado, desconfianza sin fundamentos, o porque para algunos nunca llega el buen momento. Creemos firmemente que este es el momento adecuado. Hoy estamos saldando una deuda con los trabajadores chilenos.<sup>3</sup>

Hay que destacar, que el debate de este proyecto de ley 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 en la Cámara de Diputados y el Senado, y que finalmente contó con la intervención del Tribunal Constitucional, a pedido de la derecha política y empresarial. Este es, quizás, el proyecto de ley más discutido de los últimos años, y no podía ser de otra manera, pues en él se jugaba la posibilidad de una nueva impronta en la relación capital-trabajo. En este sentido, ya lo señalaba la Presidenta, “aspirábamos a más”. Los actores sindicales, por otro lado, reclamaban “esta reforma no dio el ancho”, o bien los expertos laborales señalaban que “es un proyecto inocuo”. Tales eran algunas de las expresiones que cruzaron todo este proceso de reforma. La connotada senadora del Partido por la Democracia (PPD) y presidenta de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, Adriana Muñoz, en sus intervenciones argumentaba que “se trata apenas de cambios elementales ya vigente en la mayoría de los países de la OCDE”.<sup>4</sup> Los sectores de la derecha política y los gremios empresariales, pese a la debilidad de este proyecto de ley, emprendieron una resistencia pocas veces vista, denostando sus objetivos, tergiversando sus contenidos y usando a los medios de comunicación en una gran ofensiva antirreforma laboral y antisindical.

Pero, ¿cuáles son los principales contenidos —no todos— de esta reforma? En opinión de la ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón, los siguientes:

- Ampliación de la cobertura y las materias de la negociación colectiva;
- Se consagra el piso de negociación, de la última negociación colectiva;
- Se otorga autonomía a las empresas y organizaciones sindicales para que acuerden pactos sobre condiciones especiales de trabajo;

3 Gobierno de Chile, Prensa Presidencia, “Firma Proyecto de Ley que moderniza las relaciones laborales: Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, al firmar proyecto ley que moderniza relaciones laborales”, 29 diciembre 2014 [https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=11480].

4 A. Muñoz (2015), “Lecciones de la reforma laboral: mitos, rumores, realidades”, *elmostrador*, Noticias / Blogs y Opinión, 28 septiembre 2015 [http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/09/28/lecciones-de-la-reforma-laboral-mitos-rumores-realidades/].

2 Véase [www.lanacion.cl](http://www.lanacion.cl), lunes 29 de agosto 2016.

- Se regula el derecho a información a organizaciones sindicales;
- Se simplifica la regulación y el procedimiento de la negociación colectiva;
- Se reconoce la huelga efectiva, prohibiéndose el reemplazo de trabajadores en huelga como un derecho de ejercicio colectivo;
- Se garantiza la representación de mujeres en directorios sindicales; y
- Se reconocen los sindicatos interempresas y su posibilidad de negociar colectivamente.<sup>5</sup>

El mundo del trabajo en Chile, sus organizaciones sindicales sociales y políticas, esperaba una reforma a las relaciones laborales que restituyera efectivamente los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras del país, conculcados y pisoteados por tanto tiempo. Lo que se esperaba y, al parecer, se seguirá esperando, es un nuevo trato entre trabajadores y empresarios en una sociedad democrática. En este contexto, hace sentido lo expresado por la académica y abogada María Ester Feres:

Una modernización de las relaciones colectivas de trabajo solo podía implicar cambios estructurales al sistema vigente, adecuándolo a los Tratados de Derechos Fundamentales ratificados, saldando la antigua deuda del Estado con la comunidad internacional y los trabajadores del país. Se trata del respeto íntegro —no gradual— de derechos, como la autonomía de los sindicatos para fijar estrategias de acción, incluido el nivel de negociación; un amplio derecho de negociación colectiva y un efectivo derecho de huelga.<sup>6</sup>

En rigor, Chile necesita democratizarse y modernizar sus relaciones laborales y este proyecto, promulgado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet y liderado por la ministra del Trabajo y Previsión Social, Ximena Rincón, puede ser para muchos insuficiente, y quizás lo es; para otros, de poco alcance, ya que no enfrenta decididamente el enorme poder del sector empresarial. En los hechos, esta reforma deja 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.

Estos son algunos de los temas que serán parte de la agenda laboral pendiente. Junto a ello, hay que añadir que los expertos alertan de la excesiva

judicialización de los conflictos laborales, que se prevé como producto de las insuficiencias de la actual legislación laboral recientemente promulgada, por cuanto se observa un relativo e insuficiente avance en el ámbito de las relaciones laborales. Sin embargo, una pregunta seguirá vigente: ¿cuál será la propuesta más profunda y digna de modernización de las relaciones laborales para un Chile inserto en pleno siglo XXI?

## 2 El movimiento sindical en su laberinto

El sindicalismo chileno, representado mayoritariamente en la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) —existen otras dos centrales sindicales, la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)—, no ha logrado erigirse como un movimiento político y social relevante en el actual estadio de la sociedad chilena. Se observa un movimiento sindical atomizado, diezmado y orgánicamente debilitado. Se ha escrito mucho y analizado las causas profundas por las que el sindicalismo nacional no ha estado a la altura de los desafíos planteados desde el retorno a la democracia hasta nuestros días. La injerencia de los partidos políticos en las centrales sindicales, la cooptación por parte de los gobiernos —de la Concertación en su momento, y del actual, de la Nueva Mayoría— en las organizaciones sindicales y gremiales y, por cierto, una normativa laboral autoritaria, han sido elementos que no le han permitido al sindicalismo expandirse como en otras épocas de la historia republicana. En los hechos, la tasa sindical en Chile oscila entre 14,7% y 16,4% y la cobertura en los procesos de negociación colectiva no es más que el 11%, ambas cuestiones que imposibilitan un sindicalismo de mayor envergadura. Junto a esto, las autoinhibiciones del propio sindicalismo, la falta de formación y capacitación sindical, la escasa democracia sindical interna, la exigua renovación de los cuadros sindicales —cuestiones que no tan solo impactan en el sindicalismo, sino también en los partidos políticos y otros movimientos sociales— son otros elementos que configuran este rol de baja densidad política, orgánica y cuantitativa del movimiento sindical en nuestro país.

### 2.1 Elecciones de la CUT 2016

Lo que debía haber sido una contienda electoral sindical medianamente normal, como muchas que se habían llevado a cabo desde su constitución en Punta de Tralca, en 1988, esta elección de la multisindical, del 25 de agosto 2016, se transformó en una gran catástrofe, un gran escándalo, que acaparó el interés de la opinión pública nacional. Las acusaciones de todos contra todos incluyeron denuncias de padrones electorales adulterados —en algunas regiones no hubo padrón en el día de la votación—, dirigentes sindicales eliminados de los registros electorales, organizaciones sindicales infladas en su membresía,

<sup>5</sup> Véase Ministerio del Trabajo y Previsión Social, *Modernización de las relaciones laborales y sus instituciones* (julio, 2016) [[http://www.dt.gob.cl/1601/articles-110070\\_recurso\\_1.pdf](http://www.dt.gob.cl/1601/articles-110070_recurso_1.pdf)].

<sup>6</sup> Véase María Ester Feres: *Reforma laboral: un epílogo mezquino para un mal proyecto*, en <http://voces.latercera.com/autor/maria-ester-feres/>, jueves 23 de junio 2016.

sindicatos fantasmas. Todos estos fueron elementos que pusieron una nube de incertidumbre y de desconfianza en los resultados de esta elección sindical, lo que derivó en la llamada “crisis” en la CUT.

A esta elección por la renovación de las altas autoridades de la CUT concurren seis listas: Lista A, con su eslogan “A recuperar la CUT para los trabajadores”, encabezada por Andrés Giordano; la B, con su consigna “Trabajadores al poder”, con Fabián Caballero; la lista C, “Por la Unidad Sindical”, encabezada por Nolberto Díaz, militante del Partido Demócrata Cristiano (PDC), donde convergían dirigentes sindicales del Partido Socialista (PS); la D, “Alternativa obrera”, con Edward Gallardo; la lista E, con su sello “La CUT: Unidad, amplitud y lucha para cambiar Chile”, que repostulaba a la entonces presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa, militante del Partido Comunista (PC); y finalmente, la lista F, dirigida por el histórico dirigente sindical Arturo Martínez, con su lema “Democracia y autonomía sindical”. Cabe destacar que la votación en esta central sindical es indirecta, donde cada organización sindical tiene una ponderación distinta a partir del número de afiliados. Por lo tanto, no es universal, caso en que cada persona vale un voto. De estas seis listas, las que entraban en una disputa real por lograr una mayoría eran la lista del PC con su máxima líder, Bárbara Figueroa, y la lista de Arturo Martínez, expresidente y exsecretario general de la CUT, militante controvertido al interior del PS.

En efecto, estas dos listas fueron las más votadas en este dificultoso proceso electoral. La del PC logró 252.967 votos, eligiendo 16 consejeros; la lista de Arturo Martínez, la más votada, alcanzó los 286.829 votos, logrando elegir 19 consejeros; la lista de la DC alcanzaba los 124.597 votos, con lo que obtuvo 8 consejeros; y las listas A y B elegirían un consejero cada una. Tras densas semanas de acusaciones mutuas entre las listas mayoritarias y pese a la mayoría obtenida por la de Martínez, el cual reclamaba la presidencia de la Central, Bárbara Figueroa, en alianza con la lista de la DC con N. Díaz y sectores socialistas, mantuvo el cargo de presidenta interina de la CUT, y N. Díaz fue elegido secretario general. Se constituyó de este modo la mesa de transición de esta central sindical. El mandato de la nueva mesa directiva es convocar a un congreso nacional que tenga como objetivo cambiar los estatutos eleccionarios e iniciar el cronograma para la realización de nuevas elecciones sindicales. Es así que, el pasado 14 de octubre, en la realización del primer Consejo Directivo Nacional Ampliado, con los 45 consejeros nacionales elegidos transitoriamente y 245 dirigentes de todo el país, se acordó realizar el Congreso Nacional en enero de 2017 y a más tardar en el primer semestre del mismo año llevar a cabo la elección de esta multisindical.

Es un hecho concreto que con todos los sucesos que marcaron esta elección, y junto a ello las disputas y descalificaciones internas destempladas en al-

gunos momentos por parte de los dirigentes sindicales, la imagen de la CUT se ha visto inmensamente desmejorada, desacreditada, y que la central no goza hoy de credibilidad como organización laboral. Tendrá que transitar por un largo camino de autorreforma sindical, de elevar sus grados de transparencia interna, para volver a ser realmente un interlocutor político social válido frente a otros actores sociales, políticos, empresariales y, por consiguiente, del Estado.

Sin embargo, en este desmedrado escenario en que se encuentra el sindicalismo nacional, quizás una situación digna y positiva de destacarse es el involucramiento sindical en el movimiento No + AFP. Un dato importante al respecto es que los voceros y coordinadores de este movimiento, como Luis Mesina del gremio de los bancarios, Esteban Maturana y Carolina Espinoza de la Salud Municipalizada (Confusam), dirigentes del sector público (Anef) o sector metalúrgico (Constramet), provienen del movimiento sindical y algunos de ellos han sido parte o pertenecen a organizaciones sindicales adscritas a la CUT. En este sentido, es imperativo reconocer que la CUT ha estado desde su creación en Punta de Tralca, en el año 1988, en oposición al sistema de AFP, y lo ha venido denunciando con el correr del tiempo. En los congresos ordinarios de esta multisindical, como también en las manifestaciones anuales de los primeros de mayo, la CUT ha levantado las banderas del cambio de estas administradoras de fondos de pensiones por un sistema de reparto, transformado, moderno y acorde a las exigencias de los nuevos tiempos.

En el documento “La CUT y los cambios que Chile necesita para profundizar la democracia en el trabajo”, de octubre de 2013, presentado a los candidatos presidenciales en las pasadas elecciones, se constata:

El actual sistema de pensiones, es ilegítimo, pues fue impuesto por decreto en dictadura, cuando no había Parlamento y los partidos políticos y el sindicalismo eran perseguidos. Ha 32 años del sistema de pensiones administrado por las AFPs, el saldo es de un profundo fracaso y cualquier reforma que se haga dentro del mismo no mejorará en absoluto las pensiones”, proponiendo: “Un sistema Previsional Público: con un enfoque de seguridad social, basado en los principios de la suficiencia, universalidad, solidaridad y sin fines de lucro. Un sistema público: de administración de fondos de recaudación, inversión y pago de pensiones con cobertura nacional.<sup>7</sup>

El movimiento No + AFP ha derivado en un interlocutor político social válido para el actual gobierno, que ha debido reunirse con sus voceros a fin de no pagar costos políticos importantes, en el sentido de que en un comienzo mostró una inexplicable insensibilidad hacia esta nueva expresión social. Des-

<sup>7</sup> CUT Chile, “La CUT y los cambios que Chile necesita para profundizar la democracia en el trabajo”, Santiago, octubre 2013, pp. 21-22 y 23 [<http://www.cut.cl/pdf/LibroCUT.pdf>].

de un punto de vista estratégico, este movimiento anti-AFP requerirá de más y mayor unidad entre trabajadores y diferentes actores de la sociedad civil.

## 2.2 Los desafíos del sindicalismo nacional

Siempre es saludable recordar el papel del movimiento sindical en la lucha antidictatorial en tiempos en que los partidos políticos, especialmente de la izquierda del país, estaban al margen de la ley y eran perseguidos por el régimen de Pinochet. Al permanecer inalterada la matriz neoliberal del código laboral de 1979, el cual sella la asimetría entre el enorme poder del sector empresarial y el de las organizaciones sindicales, resultaba ineludible para las nuevas autoridades del gobierno de la Presidenta Bachelet y para la propia Presidenta encarar un nuevo pacto laboral, o nuevo código laboral. Ciertamente es que este cuerpo normativo ha sufrido cambios desde el retorno a la democracia, pero, tal como sucede en otras materias heredadas de la dictadura, las modificaciones registradas no representan transformaciones estructurales respecto del paradigma de origen.

Llegamos, por tanto, a la pregunta sobre el tipo de sindicalismo queremos en Chile. Dirigentes de la CUT y otras organizaciones sindicales, como la CAT y la UNT, lo han señalado tajantemente: se quiere, se desea, se anhela un sindicalismo sociopolítico con políticas de unidad social y de renovación sindical. Pero, ¿qué es en concreto el sindicalismo sociopolítico? Julio Godio, uno de los precursores de este concepto, señala:

El sindicalismo sociopolítico, retomando las mejores tradiciones latinoamericanas, postula la autonomía sindical y el pluralismo ideológico. No se propone erradicar las viejas culturas políticas sindicales, sino favorecer la creación de un escenario común entre las corrientes sindicales para converger en estrategias y plataformas comunes (...) preserva su derecho a la cooperación estrecha con los partidos políticos que le son afines, sin afectar la autonomía sindical.<sup>8</sup>

La meta del sindicalismo sociopolítico es lograr la plena humanización del trabajo, pero solo a través de la acción colectiva del pueblo y sus representaciones políticas y sociales es posible hacer realidad verdaderas democracias económicas, políticas y sociales en los distintos países de la región y en los procesos de integración regional.

En síntesis, se reclama del sindicalismo nacional pasar a una nueva etapa de concepción sindical, de autorreforma sindical,<sup>9</sup> donde el movimiento sin-

dical tenga una plataforma política, social y laboral; donde tenga nortes de acción que vayan más allá de lo meramente reivindicativo; donde intervenga plenamente en los debates políticos nacionales, estrechando la relación entre la política y el mundo del trabajo. Temas como el cambio climático, una postura frente a los desafíos ambientales y energéticos del país, el debate por una Nueva Constitución, entre otros, deben ser preocupaciones de las organizaciones sindicales nacionales, junto a las mejoras de los derechos laborales, sindicales y salariales.

En el objetivo de converger hacia un nuevo tipo de sindicalismo, con las características que hemos reseñado, la importancia de la formación y capacitación política, económica, social y sindical es una tarea propia de las organizaciones sindicales, dado que es a través de ella que los trabajadores pueden reflexionar sobre su identidad como clase trabajadora y construir su propio proyecto político. Por consiguiente, esta es una condición *sine qua non* de la necesaria renovación del sindicalismo chileno en el nuevo y complejo escenario abierto en los últimos años.

## 3 La irrupción social-previsional: hacia un cambio de paradigma

Las manifestaciones —masivas, pacíficas y nacionales— convocadas por la iniciativa NO + AFP, del 24 de julio, del 21 de agosto y la reciente del 16 de octubre pasado, han puesto en la agenda política la necesidad de una reforma profunda del actual sistema de pensiones, tema que finalmente ha llegado para quedarse. Más de 750.000 personas estuvieron a lo largo y ancho del país en la convocatoria de julio; un millón y medio en la de agosto. La del 16 de octubre logró convocar menos gente que en las dos anteriores, pero esto no invalida de ninguna manera la gran repercusión que a nivel nacional tiene este movimiento anti-AFP. Su poder de convocatoria indica que el tema sigue pendiente y que seguirá concitando la atención más allá de las elecciones municipales y, en nuestra opinión, será uno de los temas candentes en las próximas elecciones parlamentarias, y particularmente en las propuestas que tengan los candidatos presidenciales.

Problemas propios de los nuevos paradigmas demográficos, como el envejecimiento de la población, la evolución de las estructuras familiares, la informalidad de los empleos, la pobreza de las pensiones, el encarecimiento de la salud, entre otros, pueden observarse en los debates que la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) ha venido teniendo con sus contrapartes, tanto con

8 J. Godio (2003), *Sindicalismo sociopolítico. Bases y estrategia para la unidad y la renovación sindical*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo (OIT) – Central Unitaria de Trabajadores (CUT), pp. 1-2 [[http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Sindicalismo%20en%20Chile%20\(J.%20Godio\).pdf](http://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Sindicalismo%20en%20Chile%20(J.%20Godio).pdf)].

9 C. Anigstein (2016), "Por un sindicalismo sociopolítico. La plataforma de la Confederación Sindical de las

Américas", *Nueva Sociedad*, 264 (julio-agosto, donde se señala. "La convocatoria a la autorreforma sindical (desburocratización y democratización de las estructuras sindicales) y la redefinición de la independencia sindical en términos de activa intervención del movimiento sindical en el terreno sociopolítico, tanto a escala nacional como supranacional, son sus lineamientos principales" (p. 139).

los trabajadores como con el sector empresarial, en su calidad de organismo internacional tripartito. El financiamiento de la seguridad y protección social se ha transformado en eje sustantivo de esta reflexión. Es así que la OIT, al igual que organizaciones sociales, políticas y sindicales internacionales, y las nacionales, en nuestro caso han estado muy conscientes de estos dilemas y complejos desafíos económicos, sociales y laborales de un mundo en transformación: subrayan la importancia de preservar, en un mundo cada vez más incierto, los preceptos básicos de la seguridad social.<sup>10</sup>

Las manifestaciones por un nuevo sistema de pensiones, de las cuales hemos sido testigos, no surgen de la nada, son el resultado de un largo proceso larvado, que Chile lleva en sus entrañas. Hacia fines de los noventa y principios de este siglo, observamos un debate más que incipiente sobre los contenidos de una reforma del sistema previsional.

Los programas de gobierno de la Concertación, con mayor o menor convicción, siempre abogaron por realizar cambios profundos en torno a las políticas estructurales llevadas a cabo en dictadura: en el sistema de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); en el sistema de salud; en las relaciones laborales; en la reforma del sistema educacional y en la Constitución. Estas reformas, esperadas en los primeros años de retorno de la democracia, fueron posteriormente relegadas en el tiempo por los gobiernos concertacionistas.

### 3.1 Un breve recuento histórico

En mayo de 1981, el entonces ministro del Trabajo y Previsión Social, José Piñera, el mismo que en 1979 cercenaba los derechos de trabajadores con el Plan Laboral, anunciaba la puesta en marcha de un nuevo sistema de pensiones. Se trataba de un sistema de jubilación nunca visto en ninguna parte del planeta, que entre sus publicidades bondades se comprometía a que la tasa de retorno bordearía el 100% del último salario al momento de jubilarse. El Decreto Ley 3.500 establecía un sistema de pensiones obligatorio, basado en la capitalización individual de los cotizantes que exigía tan solo un 10% de cotización por trabajador, y con administración privada.

Un dato no menor en la discusión que hoy remece a la sociedad chilena, es que este cambio drástico, tanto en lo laboral como en lo previsional, se realizó en un escenario de total impunidad política por parte de la dictadura cívico-militar:

sin Congreso, con partidos políticos proscritos y líderes sindicales perseguidos o en el exilio. El sistema nació carente de legitimidad social y política. Aunque, en un comienzo, el decreto ley permitía a quienes ya estaban en el mercado laboral optar “voluntariamente” por entrar en el nuevo sistema de pensiones o permanecer en el antiguo, a partir del 1 de enero del año 1983 fue obligatorio para todos aquellos que se integraban a un trabajo formal. Las Fuerzas Armadas y de Orden se mantuvieron al margen de este cambio, quedándose en el sistema de reparto,<sup>11</sup> junto a aquellos que, pese a todo tipo de presiones y de una feroz propaganda en los medios de comunicación, siguieron en este régimen jubilatorio a través del Instituto de Normalización Previsional (INP), que luego se transformó en el Instituto de Previsión Social (IPS). El nuevo sistema se inició con doce AFP privadas. Incluso durante la década de los ochenta, organizaciones sindicales poderosas, como la de los trabajadores de la minería, de la banca, de profesores, entre otras, formaron sus respectivas AFP.

Hoy, el proceso de concentración económica ha llevado a que tan solo seis AFP controlen todo el mercado de la previsión social, con la consolidación del tremendo poder económico y político que esto conlleva. El lobby de estas administradoras ha sido tan fuerte como para condicionar a los diferentes gobiernos de la Concertación a promulgar leyes que beneficiaron los intereses de la industria previsional por sobre los de trabajadores afiliados. En el año 2008, la llamada Comisión Marcel, convocada por el primer gobierno de la Presidenta Bachelet con el objetivo de “transformar” el sistema de pensiones, incorporó un nuevo pilar: la Pensión Básica Solidaria (PBS). Su creación fue un destacado logro para quienes estaban quedando fuera del sistema y se focalizó en sectores vulnerables que no habían cotizado ni en las AFP, ni en el antiguo sistema de reparto. En este sentido, la PBS constituye un avance importante; sin embargo, tal como está y por los montos que supone, no califica como parte sustantiva de un sistema de pensiones, sino que se corresponde, más bien, con una política de asistencialismo social. La industria previsional no se vio de ninguna manera afectada por los resultados de esta Comisión. En concreto, el poder de las AFP hoy en día está expresado en lo siguiente: existen 10.109.250 afiliados, de los cuales 5.177.277 cotizan mensualmente el 10% de sus ingresos. Los fondos que administran las AFP al 2016 se elevan a US\$167.836 millones, lo que equivale, aproximadamente, a dos tercios del PIB de Chile. No obstante, el sistema pagaba en junio pasado 1.171.260 pensiones con un monto promedio autofinanciado de \$211.229,<sup>12</sup> monto muy insuficiente para el elevado costo de vida del país.

11 Muñoz (2015), cit. nota 4.

12 Véase P. Jimeno, “Los seis puntos clave de la propuesta de pensiones que trabaja el gobierno”, [www.latercera.cl](http://www.latercera.cl), 21 de agosto de 2016, p. 4. <http://bit.ly/2fW7VfR>

10 OIT (2001), Informe VI, *Seguridad Social: temas, retos, y perspectivas*, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª Reunión 2001. Ginebra: OIT [<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>]. Además, variados fueron los informes y análisis sobre el tema de la seguridad social en la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). Luego, con la creación de la Confederación Sindical de Trabajadores/as de las Américas (CSA), en 2008, el sindicalismo latinoamericano ha expresado una preocupación no tan solo sindical, sino también sociopolítica, acerca del tema de la seguridad social en el continente latinoamericano y del Caribe.

### 3.2 La Comisión Bravo y la explosión ciudadana

El programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet le entrega al tema del sistema de pensiones una relativa importancia. Es así como a mediados del año 2014 se constituyó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, denominada posteriormente Comisión Bravo, que tenía como plazo fines del año 2014 para entregar sus conclusiones, aunque este informe final fue presentado en septiembre de 2015. El informe da cuenta de tres opciones, evaluadas por la comisión: la alternativa "A", que proponía cambios pero no alterando la lógica de las AFP; la "B", que propone la creación de un sistema mixto de pensiones; y la alternativa "C", que se inclina por el retorno al sistema de reparto. Los resultados de la Comisión Bravo quedaron radicados en el Consejo de Ministros para su análisis y evaluación. Sin embargo, no se percibió ningún tipo de avances en el tema, hasta que explotó desde la misma ciudadanía. Cabe reconocer, más allá de las dilaciones gubernamentales, el valioso trabajo de la Comisión Bravo en cuanto al análisis y seguimiento de la realidad previsional del país, y en la formulación de las propuestas. Entre los múltiples debates generados en torno al tema, uno de los miembros de la Comisión, el académico de la Universidad Católica, Hugo Cifuentes, señala:

Un 50% de los pensionados, entre 2007 y 2014, recibe pensiones iguales o inferiores a \$82.650, incluido el Aporte Previsional Solidario. Existe una brecha importante entre los montos de pensión de hombres y mujeres. Mientras la mitad de ellas obtienen pensiones no superiores a \$42.561, los hombres reciben \$112.333 o menos. La mitad de los hombres obtienen tasas de reemplazo iguales o inferiores al 60%, la mitad de las mujeres alcanza un máximo un 31%. En términos de valores absolutos, el 78% de los jubilados recibe pensiones inferiores al salario mínimo y 44% por debajo de la línea de la pobreza.<sup>13</sup>

Cabe recordar que el salario mínimo es actualmente de \$257.500 pesos. En todo caso, el gobierno fue sorprendido por la masividad de la primera marcha de No + AFP y reaccionó a través de una cadena nacional por parte de la Presidenta Bachelet. Posteriormente dio a conocer los puntos centrales de la propuesta, que se resumen en los siguientes: 1) Aumentar la cotización en 5 puntos a cargo del empleador en un plazo de diez años, que vaya a un Pilar de Ahorro Colectivo; 2) Mantener y fortalecer el Pilar Solidario de invalidez y vejez; 3) Mantener la cotización individual del 10% en las AFP; 4) Devolver al cotizante las comisiones cobradas por la AFP cuando tiene rentabilidades negativas; 5) Incorporar a representantes elegidos de los cotizantes en las AFP y

de las compañías que invierten los recursos; 6) Modificar la comisiones ocultas que cobran las AFP al afiliado; 7) Promover mayor competencia con licitación de carteras de afiliados; 8) Crear la AFP Estatal, que sea alternativa pública; 9) Revisar los otros sistemas de previsión para evitar distorsiones; 10) Cambiar parámetros que se usan para estimar las pensiones; 11) Incorporar a los independientes gradualmente; 12) Usar una sola tabla de mortalidad para hombres y mujeres.<sup>14</sup> Como era de esperar, las propuestas del Ejecutivo han motivado una fuerte controversia sobre sus objetivos e intenciones.

### 3.3 Las AFP y la derecha política se atrincheran en defensa del sistema

Al igual que frente a otras reformas planteadas por el actual gobierno, la derecha política y económica no dará fácilmente su brazo a torcer hacia un nuevo sistema de pensiones. Y, muy probablemente, si se viera sobrepasada por las posibles iniciativas del Ejecutivo y las presiones del movimiento social, volverá a recurrir al Tribunal Constitucional para vetar todo tipo de cambio.

La posición de la derecha económica y política se deja ver con nitidez: nada de intervención del Estado, no abrigar fantasías sobre volver al pasado con un sistema de reparto, que en la concepción de la mayoría de los neoliberales es un sistema fracasado. Su misión es clara y consiste en abogar por perfeccionar el actual sistema de AFP. Para ello cuentan, entre otros recursos, con el apoyo evidente de varios medios masivos de comunicación, que se suman a la feroz campaña de desprestigio hacia propuestas alternativas a este sistema de capitalización individual.

### Epílogo

En este escenario ha quedado relativamente claro que lo que está en juego no es la reforma laboral que la sociedad chilena anhelaba para los inicios del siglo XXI, luego de 26 años de retorno a la democracia. Se podrá señalar que aquí nuevamente ha quedado una deuda impaga, que se traducirá en el futuro en abordar nuevamente la agenda laboral pendiente.

El Decreto Ley 20.940, promulgado recientemente, demostró que el tema de las relaciones laborales en Chile ha sido y seguirá generando un debate cada vez más amplio; un debate eminentemente político, social y ético, no tan solo laboral-sindical. Es un debate civilizatorio, el cual dice relación con qué tipo de sociedad tenemos y qué sociedad queremos seguir teniendo. No olvi-

13 H. Cifuentes, "Las pensiones y la dignidad", *La Tercera*, 16 de agosto, p. 27 [http://www.papeldigital.info/lt/2016/08/16/01/paginas/027.pdf].

14 Véase el detalle de las propuesta del gobierno en: "Presidenta plantea alza a 15% en cotización para crear pilar de ahorro colectivo solidario", *www.latercera.cl*, miércoles 10 agosto 2016, pp. 2-3. También "Bachelet llama a acuerdo nacional para hacer profundos cambios al sistema de pensiones", *www.df.cl*, miércoles 10 agosto 2016; y "El corazón de las propuestas de pensiones del gobierno", *www.elsiglo.cl*, 19 agosto 2016, pp. 10-11.

demos que la matriz neoliberal del Plan Laboral de la dictadura cívico-militar estuvo estrechamente ligada a la matriz del modelo económico neoliberal imperante en nuestro país desde hace más de 37 años. En el debate actual sobre las reformas en curso, sectores sobre todo de la derecha económica y política, a los que se han sumado ciertas figuras del *establishment* Nueva Mayoría o de la vieja Concertación, argumentan que estamos frente a reformas radicales o refundacionales, y que ellas no serían posible en el actual escenario de la sociedad chilena. Y ello cuando de lo que se trata, a lo menos en el caso concreto de la llamada Reforma Laboral, es poner a Chile al día con los estándares internacionales en materias de relaciones laborales.

El movimiento sindical chileno, y en particular la CUT, atraviesan por una crisis de representación y de credibilidad de una gravedad nunca observada desde el retorno a la democracia. En este escenario, nos parece interesante lo mencionado por M. E. Feres en su análisis acerca de la crisis de la CUT, al plantear que podríamos estar frente a una gran oportunidad refundacional de esta organización sindical:

Esta es quizás la oportunidad de refundar la CUT: de crear un gran referente sindical, nacional, unitario, de amplia representación de los intereses de la clase trabajadora, como siempre lo soñó y por lo que tanto luchó don Clotario Blest y otros grandes dirigentes sindicales históricos. Todo ello, sobre la base de la autonomía sindical, lo que implica, entre otros factores, contar con registros transparentes, al día en afiliación y cotizaciones, con votación universal y directa, con los debidos órganos internos de control, también en materia de fondos —de la organización y de sus dirigencias— sin reclamar improcedentes interferencias gubernamentales.<sup>15</sup>

En cuanto al sistema de AFP, ha fracasado como sistema de pensiones. En esto hay un cierto consenso mayoritario. De preservarse las AFP por la trascendencia que tienen en la política económica del país (dos tercios del PIB), deberían transformarse gradualmente en tan solo un seguro privado de ahorro adicional para las pensiones, optativo para quienes puedan asumirlo. Sin embargo, resulta insoslayable que el lobby de las AFP sigue operando al más alto nivel y, de una u otra manera, ha puesto al gobierno a la defensiva, dejándolo sin grandes márgenes políticos de acción. El inmenso poder que tiene la criatura de José Piñera, al administrar casi US\$167.836 millones, parece excesivo como para pensar siquiera en dejarlo caer.

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 com-

prender que hay que hacer reformas profundas para poner a Chile de acuerdo a 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. En el debate actual, una de las propuestas más plausibles de quienes no están solo por maquillar el actual sistema de AFP, pasa por la concreción de un sistema mixto, condensado en la propuesta B de la Comisión Bravo.<sup>16</sup>

15 M. E. Feres, "Crisis en la CUT: ¿Una gran oportunidad refundacional?". Blog de María Ester Feres, Columnista invitada, *La Tercera*, 13 septiembre 2016 [<http://voces.latercera.com/autor/maria-ester-feres/>].

16 Entrevista con uno de los ideólogos de la propuesta B de la Comisión Bravo, en P. Poblete & C. Arroyo, "Christian Larraín y reformas en pensiones: 'Este gobierno no tiene la fuerza para hacer algo de esa envergadura'", *Pulso* | Empresa&Mercado, 27 julio 2016 [<http://bit.ly/2atFDsp>].

Educación  
superior

# El proyecto de ley que reforma el sistema de educación superior en Chile: tensiones, escenarios y propuestas

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González<sup>1</sup>

El propósito de este documento es comprender mejor los alcances del proyecto de ley presentado por el Ejecutivo durante el gobierno de Michelle Bachelet, el cual busca reformar el sistema de educación superior. Al respecto, es importante destacar el esfuerzo del Ministerio de Educación por establecer una normativa para el nivel educativo terciario, con lo cual intenta enfrentar las debilidades que presenta el sistema. El solo hecho de abrir el debate y recibir aportes de distintos sectores, que permitan superar o al menos paliar dichas debilidades, es de por sí positivo.

El esquema actual de la educación superior chilena se originó a partir de un modelo económico que propició la privatización de todos los servicios sociales (incluyendo la educación). Dicho modelo ha sido fuertemente cuestionado por distintas razones, a saber: porque ha generado un aumento en la

---

<sup>1</sup> Oscar Espinoza. Investigador de la Facultad de Educación de la Universidad San Sebastián, investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE) y del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales.

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.

desigualdad social; por el insostenible incremento de los niveles de endeudamiento de los estudiantes y sus familias con la banca privada; por la falta de preocupación del Estado para con sus instituciones; por la pasividad de los gobiernos para evitar el lucro en aquellos casos donde esté prohibido por ley; por el crecimiento desregulado de las carreras y las sedes; y por el aumento de la matrícula en instituciones sin un sustento de calidad. De ahí que la propuesta de ley, propugnada por una coalición de gobierno de inspiración democrática y socialista, deba entenderse y asumirse en esta perspectiva.

El modelo económico y social que dio sustento a la estructura institucional y las normativas que rigen la educación superior desde 1980 se fundamentan en un conjunto de supuestos y valores, a saber: (a) que el desarrollo personal está por sobre el bienestar colectivo y la satisfacción de las aspiraciones individuales está por sobre la solidaridad; (b) que para lograr la equidad social basta el crecimiento económico, lo cual beneficiaría por igual a todos los sectores sociales; (c) que la gestión administrativa privada es más eficiente que la estatal para administrar recursos; y (d) que el mercado es mejor regulador que el Estado.

En congruencia con lo anterior, para el caso de la educación superior algunos economistas neoliberales han planteado: (i) que el crecimiento de la cobertura se puede asociar básicamente a la capacidad de ahorro de la población; (ii) que el desarrollo del sistema se rige por un incremento de la demanda; y (iii) que el aseguramiento de la calidad institucional se logra a través de la competitividad y el autocontrol del mercado.

El modelo antes mencionado produjo realidades e ilusiones inalcanzables. Se estableció una diversificación de la producción y un crecimiento macroeconómico que fue positivo para el país, pero a costa de una inequidad desmesurada de los ingresos. Se generaron, asimismo, ilusiones de vastos sectores de la población que durante décadas han intentado acceder a los beneficios del crecimiento económico. No obstante, lo han logrado solo parcialmente y con un endeudamiento que supera sus capacidades de ahorro, debiendo asumir todas las implicancias que ello conlleva. La disonancia entre la realidad del crecimiento económico, que ha beneficiado principalmente a unos pocos, y las ilusiones no logradas por muchos ha producido importantes brechas de inequidad; entre otras, en el acceso a una educación de calidad, que se han traducido en un creciente malestar social. Lo anterior gatilló masivas demandas estudiantiles que presionaron a los gobiernos y la clase política para introducir cambios estructurales en el sistema educacional y, particularmente, en el nivel terciario.

Por lo señalado, hay que entender el proyecto de ley que reforma la educación superior en el contexto de una coalición de gobierno que está intentando modificar las bases de una sociedad que, hasta ahora, ha orientado su desa-

rollo a partir de —fundamentalmente— principios neoliberales. Es necesario hacer esta distinción para comprender el trasfondo del debate, pues 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.

En función de los objetivos establecidos en el proyecto de ley, este documento se ha organizado en seis apartados. Tras esta introducción se aborda, en primer lugar, el objetivo de consolidar el sistema de educación superior. *A posteriori* se analiza el segundo objetivo, que apunta a dar garantías de calidad a la oferta y resguardar la fe pública. En tercer lugar, se discute lo referido a la promoción de la equidad y la inclusión. Luego se revisa el propósito de fortalecer la educación superior estatal y, en quinto término, la idea de fortalecer la educación técnico-profesional. El texto concluye con un comentario final. En relación con cada uno de los objetivos del proyecto de ley, se sintetizan las ideas centrales, se hace un comentario crítico y se proponen acciones para mejorar la propuesta.

## 1 Objetivo del proyecto de ley: consolidar el sistema de educación superior

### 1.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

El proyecto de ley de educación superior (en adelante, PLES) propone establecer un “sistema de educación superior”, ya que se diagnostica —en forma certera— que en la actualidad no existe como tal,<sup>2</sup> para lo cual se requiere establecer algunas definiciones básicas. Usualmente un ‘sistema’ es concebido como un conjunto de elementos articulados en función de ciertos propósitos preestablecidos. Esto implica que estén claramente identificados sus elementos o componentes, la articulación entre ellos y, sobre todo, los fines.

En este caso, el sistema de educación superior está definido en el proyecto de ley (PLES, Título I, artículo 2º, y en él se establecen los principios que lo rigen.<sup>3</sup> También se precisan las bases orientadoras del sistema en los antece-

2 M. Bachelet (2016), *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que Inicia un Proyecto de Ley de Educación Superior* (Santiago, 4 de julio de 2016. Mensaje N° 110-364): “El país carece de instancias para la definición de objetivos y horizontes compartidos, capaces de orientar el desarrollo de la educación superior en un horizonte de largo plazo. En consecuencia, las instituciones de educación superior han operado como partes inconexas entre sí y movidas por diferentes intereses. La falta de objetivos y principios del sistema de educación superior, así como la inexistencia de definiciones claras respecto de los quehaceres y fines de las instituciones, implica que éstas sólo responden a definiciones autoimpuestas” (Antecedentes, 3, a).

3 Se definen los siguientes principios del sistema: Autonomía; Calidad; Diversidad de proyectos educativos institucionales; Inclusión; Libertad académica; Participación; Pertinencia; Respeto y promoción de los Derechos Humanos; Transparencia y Trayectorias formativas y articulación (PLES, Título I, artículo 3).

dentes del proyecto. Este plantea que los pilares o ejes conceptuales para su construcción son la calidad, la equidad, y la pertinencia.

En el cuerpo del proyecto de ley no se explicitan los objetivos del sistema de educación superior. No obstante, en los antecedentes se mencionan cinco objetivos que reflejan la intencionalidad del proyecto, los cuales podrían asociarse a los resultados esperados del mismo. Estos son: (a) consolidar el sistema de educación superior; (b) dar garantías de calidad y de resguardo de la fe pública, haciendo obligatoria la acreditación institucional y evitando el lucro en un contexto de respeto por la autonomía; (c) promover la equidad y la inclusión mediante la gratuidad y un nuevo sistema de admisión; (d) fortalecer la educación superior estatal; y (e) fortalecer la educación técnico-profesional.

El proyecto define los componentes del sistema (PLES, Contenido del proyecto de ley, 1), entre los cuales se incluyen las instituciones de educación superior (IES) y los “organismos y servicios públicos con competencia en dicho ámbito” y sus alcances. En el sistema propuesto se plantea la continuidad de los tres tipos de instituciones existentes a la fecha,<sup>4</sup> los mismos que se definen en el texto del proyecto (PLES, Título I, artículos 4º, 5º y 6º). Además, en los antecedentes se señala que “los estudiantes se distribuyen en las distintas instituciones de educación superior según sus capacidades de pago y los instrumentos de selección que existen (o no) en estos establecimientos” (PLES, Antecedentes, 3).

De igual manera, el sistema, al que hace referencia el proyecto de ley, considera entre sus componentes otros organismos, tales como: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, (b) el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, (c) la Superintendencia de Educación Superior, y (d) el Consejo para la Calidad de la Educación Superior. Además, se crea un organismo externo al sistema, el Consejo Asesor de la Educación Técnico-Profesional de Nivel Superior.

La *Subsecretaría de Educación Superior* está claramente definida como un organismo que elabora, coordina, ejecuta y evalúa las políticas de educación superior. Llama la atención que se señale que tendrá dos ámbitos de acción, el universitario y el técnico superior, a los cuales no se hace mucha referencia en la propuesta ni se definen sus estructuras, como tampoco sus funciones (PLES, Antecedentes y artículo 9º).

Conforme establece el proyecto, la Subsecretaría de Educación Superior contempla, además, dos grandes subsistemas: el Sistema Común de Acceso a la Educación Superior y el Sistema Nacional de Información (PLES, Antecedentes y artículo 9º).

4 Un cambio importante en el proyecto de ley es que se deja fuera del sistema a las instituciones de las FF.AA. y de Orden que entregan educación postsecundaria y que son 22, considerando los niveles técnico, de pregrado y de posgrado.

tes). La Subsecretaría de Educación Superior y sus funciones se describen con bastante detalle en el Título II del proyecto de ley (artículos 8º al 21). Se plantea que la Subsecretaría absorberá a la actual División de Educación Superior, pero, por su complejidad y funciones, deberá incrementar sustantivamente su presupuesto y el personal requerido.

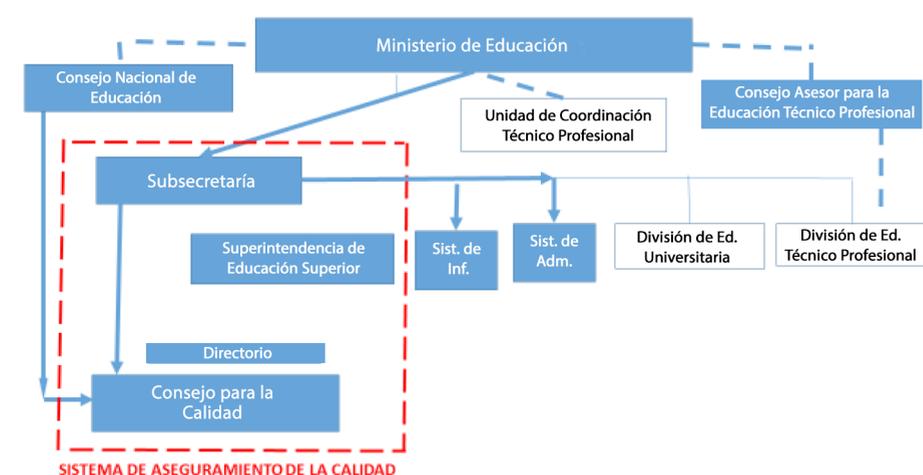
*El sistema de calidad.* El proyecto de ley define un sistema de calidad (PLES, Título III, artículos 22 a 77), en el cual están involucrados tres organismos: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, (b) el Consejo Nacional de Educación para la Educación Superior, y (c) la Superintendencia de Educación Superior.

*La Superintendencia de Educación Superior.* El proyecto de ley define con claridad las funciones de la Superintendencia, destacando su carácter fiscalizador, la supervisión financiera de las instituciones, la atención de denuncias o reclamos y la aplicación de sanciones (PLES, Título IV, artículos 78 a 133). El superintendente será nombrado por el o la Presidente de la República.

Dentro del Ministerio de Educación, pero fuera de la Subsecretaría de Educación Superior, se crea también una nueva instancia asesora, denominada Consejo Asesor de la Educación Técnico Profesional.

Las funciones del sistema de Educación Superior son de regulación, aseguramiento de la calidad y financiamiento. Estas funciones se tratarán en los acápite siguientes según los objetivos planteados en el proyecto de ley en lo que concierne al aseguramiento de la calidad, el fortalecimiento de la educación superior estatal y el fortalecimiento de la formación técnico-profesional.

**Gráfico 1. Estructura del Sistema de Educación Superior según el proyecto de ley**



## 1.2 Comentarios a la propuesta de consolidación del sistema de educación superior

El proyecto de ley define la educación superior en un sentido lato.<sup>5</sup> El concepto de “educación superior” que recoge se ha universalizado, aunque en diversos países se utiliza para aludir a la formación postsecundaria, la educación universitaria o para referirse a la compleja y multifacética labor que deriva de las actividades que realizan las universidades. Estas últimas incluyen lo cultural, lo artístico, lo humanístico, el desarrollo científico-tecnológico y el conjunto de actividades de vinculación con el medio. A todo ello puede sumarse la colaboración con el desarrollo económico, político y social que se consagra desde este nivel educativo. Si bien estos aspectos están consignados en el cuerpo normativo, no son recogidos con la suficiente profundidad. Por ejemplo, se hacen pocas indicaciones respecto a la investigación y la vinculación con el medio en comparación con la función docente.

Sumado a lo anterior, la noción de calidad no se define, sino que se asume como un supuesto. No obstante, en el ámbito de la educación la calidad tiene connotaciones valóricas y, por tanto, no es única,<sup>6</sup> lo que redundaría en que los criterios para su medición sean variados. Por ejemplo, algunos autores<sup>7</sup> consideran como componentes de la calidad educativa los siguientes: (a) la relevancia (pertinencia, impacto, adecuación y oportunidad); (b) la coherencia (consistencia entre el discurso y la práctica); (c) la efectividad, que es la formulación y el cumplimiento de metas viables; (d) la disponibilidad de los recursos necesarios; (e) la eficiencia en el uso de los recursos; (f) la eficacia en cuanto a lo apropiado de los recursos para los fines requeridos; y (g) los procesos académicos y administrativos.

En relación con la estructura institucional según se expone en los antecedentes del proyecto, sería recomendable justificar la funcionalidad actual de

los distintos tipos de instituciones que fueron creadas con la reforma de los años ochenta. Tanto es así, que en varios acápite del proyecto de ley se mencionan solo dos tipos de instituciones de educación superior, las técnico-profesionales y las universidades, lo cual no es totalmente coherente con la orgánica que da vida a la institucionalidad desde 1981 y que incluye universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica. Se podría desprender de esta nueva concepción que los institutos profesionales (IP) formarían parte de la formación técnico-profesional (FTP). No obstante, en la definición de la FTP prácticamente se ignora a los IP, que forman profesionales sin licenciatura. Además, resulta peyorativo indicar que a los IP y CFT van los jóvenes con menor capacidad de pago y que no son admitidos por las universidades más selectivas, desconociendo así las posibles vocaciones de quienes se inclinan por carreras más aplicadas.

## 1.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

Para propiciar la construcción de un sistema de educación superior, se propone:

- Crear un sistema articulado y funcional a las necesidades del país, cuyas funciones sean apropiadas a un sistema que es complejo, que es mixto en cuanto a sus sostenedores, y territorialmente disperso.
- Constituir una superintendencia más funcional que delegue en las instituciones de educación superior (IES) algunas responsabilidades, que se aboque a entregar directrices y que haga evaluaciones que aseguren el cumplimiento de la normativa vigente. El proyecto de ley postula que la Superintendencia ha de tomar decisiones en relación con cada una de las carreras que se generen en el futuro, cuestión que no es razonable y, además, muy poco viable.
- Establecer unidades del sistema que tengan sentido y que cuenten con una clara declaración operacional de sus funciones. Esto es particularmente relevante en lo que respecta a la educación técnica y la educación profesional de menor duración.
- Concatenar carreras, estableciendo progresiones en la trayectoria formativa del nivel terciario. Para ello es fundamental asumir el concepto de educación a lo largo de la vida mediante un Marco Nacional de Cualificaciones que facilite la articulación.
- Considerar en la estructura del Ministerio de Educación las funciones de investigación y vinculación con el medio, creando las estructuras necesarias ya sea para su propio desarrollo o para la coordinación con otros organismos del Estado (por ejemplo, el futuro Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Ministerio de Cultura, o el sector productivo).

5 PLES, Título I, artículo 1º: “La educación superior tiene como fin la generación y desarrollo del conocimiento, su aplicación y comunicación acorde con los desafíos actuales; el cultivo de las ciencias, la tecnología, la innovación, las artes y las humanidades; la vinculación con la comunidad, así como el fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Todo ello con el objeto de contribuir al progreso social, cultural, científico, tecnológico, económico y sustentable de las regiones y del país, en el marco de un Estado democrático de derecho. Asimismo, busca la formación integral de las personas a través del desarrollo de sus talentos y capacidades, proveyendo con equidad las oportunidades y condiciones para un aprendizaje a lo largo de la vida que sea pertinente y de calidad, para que puedan participar activamente en los distintos ámbitos de la vida social y contribuir a la satisfacción de las necesidades del país a nivel local, regional y nacional”.

6 L. E. González (1990), *Calidad de la docencia universitaria en América Latina y el Caribe. Políticas, gestión y recursos. Estudio de casos*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda)/Organización de los Estados Americanos (OEA).

7 O. Espinoza, L. E. González, A. Poblete, S. Ramírez, M. Silva & M. Zúñiga (1994), *Manual de autoevaluación para instituciones de educación superior. Pautas y procedimientos*. Santiago, Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) [<http://bit.ly/2eWD0xA>].

## 2 Objetivo del proyecto de ley: dar garantías de calidad y resguardo de la fe pública

### 2.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

*El Sistema de Calidad.* El proyecto de ley define un Sistema de Calidad (PLES, Título III, artículos 22 a 77), en el cual están involucrados tres organismos: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, (b) el Consejo Nacional de Educación para la Educación Superior, y (c) la Superintendencia de Educación Superior. Las funciones de los organismos que conforman el sistema están claramente definidas. Si bien dichas entidades no forman parte del Sistema de Calidad propiamente tal, se vinculan en forma directa al Consejo Nacional de Educación, que es un organismo autónomo que actúa como un tribunal de última instancia para las apelaciones.

El núcleo central del Sistema de Calidad es el Consejo para la Calidad de la Educación Superior, que reemplazaría a la actual Comisión Nacional de Acreditación, responsabilizándose de los procesos de acreditación y licenciamiento a nivel universitario y técnico-profesional (IP y CFT), así como de la acreditación de carreras (que estipule la futura ley) y programas de doctorado. También está entre sus atribuciones aprobar la apertura de nuevas carreras. El Consejo para la Calidad de la Educación Superior estará constituido por un directorio conformado por once directores, algunos de los cuales podrán optar a ese cargo por la vía de concurso público, aunque en última instancia serán seleccionados por quien desempeñe la Presidencia de la República.

El proyecto de ley le asigna un rol bastante más protagónico al Estado en términos de regulación, el cual se ejercería a través de: (a) la Subsecretaría de Educación Superior, que tendrá a su cargo los procesos de admisión y el sistema de información; (b) la Superintendencia de Educación Superior, que, por un lado, velaría por el cumplimiento de las normativas, y por otro, canalizaría las quejas y reclamos de los usuarios y las instituciones; y (c) el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, que se proyectaría mediante los procesos de licenciamiento, acreditación y seguimiento a los planes de mejoramiento. A ello se suma la regulación indirecta a través de la entrega de recursos públicos.

En el proyecto de ley se plantea que la regulación estará bajo la tutela del Consejo para la Calidad de la Educación Superior, responsable final de controlar la apertura de nuevas carreras<sup>8</sup> para todo tipo de institución, lo cual se hará de manera diferenciada según la caracterización de la universidad propuesta en el proyecto.

De acuerdo con el proyecto de ley, al Sistema de Aseguramiento de la Calidad le corresponde, entre otros, el desarrollo de políticas, la identificación, recolección y difusión de los antecedentes para la gestión, el licenciamiento y la acreditación institucional de las carreras que establece la ley, y los programas de doctorado. Adicionalmente, debe proponer criterios y estándares para la acreditación, seleccionar y capacitar a los pares, autorizar la apertura de nuevas carreras y dar seguimiento a las exigencias que se determinan en los procesos de licenciamiento y acreditación.

### 2.2 Comentarios a la propuesta de dar garantías de calidad y resguardar la fe pública

La designación de los nueve directores por parte de la Presidencia de la República para el Consejo de Calidad de la Educación puede crear sesgos y afectar su carácter autónomo. Igualmente, el presidente del Directorio también es designado por el o la Presidente de la República, siendo preferible que sea elegido por sus pares. El proyecto es claro en lo que respecta a las condiciones e impedimentos para ser elegido director del Consejo. Llama la atención que en ese directorio no participen estudiantes, cuestión que lo diferencia del Consejo de la actual Comisión Nacional de Acreditación (CNA), donde dos de los quince consejeros son representantes estudiantiles, aunque solo con derecho a voz.

Tampoco deja de sorprender que no se conciba en el sistema de calidad el equivalente a la actual Secretaría Técnica de la Comisión Nacional de Acreditación, el organismo que realiza todas las labores técnicas y operativas y que es fundamental para los procesos de acreditación.

Aunque la regulación aparece como algo necesario frente a la desmedida desregulación existente en la educación superior, la propuesta regulatoria consignada en el proyecto de ley podría producir una homogeneización exagerada y generar una cierta renuencia a actuar con el dinamismo que el sector requiere.

La transición entre la educación media y la superior no consiste solo en la aplicación de un instrumento, sino que en todo un proceso educativo más complejo, respecto del cual hay poca información.<sup>9</sup> Este proceso requiere de un apoyo sistematizado y orgánico tanto para orientar a los estudiantes que cursan los últimos años de la educación media, como para asegurar la permanencia de aquellos que ingresan al sistema terciario. Para estos fines no basta concebir solo una instancia única de admisión, sino que se requiere un proceso más complejo e integral que permita subsanar las notables diferencias que traen los estudiantes desde su cuna.

8 PLES, Párrafo 10 Del proceso de apertura de sedes, carreras o programas, artículo 73.

9 Véase, por ejemplo, Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda) (2010), *El proceso de transición entre educación media y superior: Experiencias universitarias*. Santiago: Cinda [http://bit.ly/2dQcN2Q].

No parece compatible con el principio de autonomía, ni con la esencia del quehacer universitario, que el Consejo de Calidad tenga preponderancia en las decisiones institucionales (las que se supone que están planteadas en función del desarrollo de cada institución), en las prospecciones de las demandas y en los avances científico-tecnológicos.

Por otra parte, regular la apertura de nuevos programas y carreras para un sistema que supera las doce mil ofertas docentes es prácticamente inviable para un organismo como el Consejo para la Calidad, que además tendría a su cargo otro vasto conjunto de situaciones que atender.<sup>10</sup> Lo anterior no obsta para que el Estado regule la demanda por gratuidad, restringiéndola a cupos establecidos mediante *numerus clausus* por institución, para lo cual tome en consideración su calidad.

Todas estas acciones implican contar con una capacidad organizacional, de infraestructura y de recursos humanos y materiales que dista mucho de lo que se tiene en la actualidad. Por otra parte, varias de estas acciones requieren una adecuada coordinación con el sistema de información y las intervenciones de la Superintendencia.

El proyecto de ley deja fuera algunas carreras de riesgo social,<sup>11</sup> que deben acreditarse por sus implicaciones sociales. El proyecto tampoco se refiere a los postítulos y los programas de maestría, sobre los cuales no habría ningún control de calidad. Si bien se mencionan en el articulado (PLES, artículo 45), tampoco se entregan mayores detalles sobre las especificaciones para acreditar las áreas de investigación, posgrado y vinculación con el medio, aunque podría asumirse que están incorporadas en los procesos regulares de acreditación institucional.

### 2.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

El Consejo para la Calidad podría tener un mayor grado de autonomía que el consagrado por el proyecto de ley, disminuyendo el número de consejeros designados por el Presidente de la República. Además, el presidente del Consejo

podría ser elegido por sus propios pares. Junto con ello, podría incorporar la participación de representantes del estudiantado, como ocurre hoy día en la CNA, donde tienen derecho a voz. Así también, el Consejo debería quedar eximido de la función de aprobar nuevas carreras, cuestión que requeriría estar regulada mediante los mecanismos de acreditación.

Otro aspecto importante de considerar es la necesidad de que el organismo responsable del aseguramiento de la calidad cuente con una secretaría técnica o su equivalente, que lleve a cabo las funciones técnicas, operativas y de seguimiento que implica todo este proceso.

Es importante incorporar en los procesos de acreditación la certificación de carreras cuyo ejercicio profesional implica riesgos para la población. De ese modo, se podrá resguardar debidamente la fe pública.

Una posibilidad para complementar el rol del Consejo sería delegar el ejecutivo del Estado en organismos que verifiquen la calidad del proceso formador y otorguen la habilitación para el ejercicio profesional, tal como acontece en la actualidad con el Examen Único Nacional de Conocimientos de Medicina (Eunacom) para los estudiantes que se gradúan de esa carrera y la Prueba Inicia para los jóvenes que están culminando la carrera de Pedagogía.<sup>12</sup> El proceso de certificación de competencias y convalidación de títulos debería servir también para el ejercicio de profesionales graduados en el extranjero, tal como se aplica en la actualidad en el caso del Eunacom.

En los procesos de aseguramiento de la calidad y regulación deberían considerarse tanto los posgrados científicos y profesionales como los programas de educación continua. Estos últimos, que en la actualidad no son objeto de regulación ni de control de calidad, probablemente se incrementarán de manera significativa en los próximos años.

Un aspecto fundamental para lograr una mejor regulación del sistema es canalizar la información de manera que permita a todos los actores (autoridades, *policy makers*, apoderados y estudiantes) tomar decisiones adecuadas y asumir las implicancias de ellas. Para ello es fundamental conformar un sistema de información integral y articulado que brinde a los distintos usuarios información veraz, confiable y oportuna.

10 El proyecto de ley regula la apertura de nuevos programas y carreras para las instituciones acreditadas en el nivel más bajo (Nivel C) y para aquellas instituciones acreditadas en un nivel intermedio (Nivel B) que no impartan docencia en un área del conocimiento en que no tengan oferta. En ese sentido, se plantea: "Aquellas instituciones acreditadas en el nivel C de acreditación institucional, deberán solicitar autorización al Consejo para la Calidad para abrir nuevas sedes, o impartir nuevas carreras o programas de pregrado de conformidad con el procedimiento regulado en el artículo siguiente. Asimismo, las instituciones acreditadas en el nivel B de acreditación institucional, deberán solicitar autorización al Consejo para la Calidad en caso de abrir una nueva carrera o programa de pregrado, en un área del conocimiento que la institución no imparta regularmente, o que no haya impartido en los últimos dos años" (PLES, Párrafo 10, artículo 73).

11 Carreras de riesgo social son aquellas cuyo ejercicio profesional podría afectar la seguridad de las personas. Tal sería el caso, por ejemplo, de las carreras ligadas al área de la salud, la ingeniería, y educación.

12 Esta ha sido una de las limitaciones más importantes para el ejercicio profesional transfronterizo; ya en los tratados de libre comercio los países desarrollados rechazan que sea la misma institución formadora la que dé un título laboral habilitante.

### 3 Objetivo del proyecto de ley: promover la equidad y la inclusión

#### 3.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

En este ámbito, el proyecto de ley considera dos aspectos centrales: el del financiamiento gratuito de la educación superior y el desarrollo de un sistema de acceso único.

Respecto al financiamiento para la gratuidad, la propuesta plantea que las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica estatales y privados que cumplan con los requisitos, recibirán el financiamiento institucional para la gratuidad (PLES, artículos 156 a 169). Para optar a este beneficio, las instituciones privadas deberán cumplir con los siguientes requisitos: (a) contar con nivel A, B o C de acreditación;<sup>13</sup> (b) estar constituidas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro; (c) estar adscritas al Sistema Común de Acceso; (d) contar con programas de apoyo a estudiantes vulnerables que promuevan su retención, fomentando que, al menos, el 20% de la matrícula total de la institución corresponda a estudiantes de hogares pertenecientes a los cuatro primeros deciles de menores ingresos del país.

Las instituciones de educación superior que accedan al financiamiento institucional para la gratuidad deberán regirse por la regulación de aranceles, otros cobros y el número de vacantes que defina el Ministerio. Los valores de los aranceles regulados se determinarán en razón a "grupos de carreras" definidos por la Subsecretaría. Los requisitos que deben cumplir las instituciones de educación superior para acceder a la gratuidad consideran exigencias de calidad y cumplimiento de las normas que prohíben el lucro. El objetivo es que los recursos públicos se empleen en otorgar una educación de calidad creciente y que se cumpla con los fines educativos para los cuales fue otorgado el reconocimiento oficial.

En lo que concierne al desarrollo de un sistema común de acceso, se postula en el proyecto que dicho sistema estará a cargo de la nueva Subsecretaría de Educación Superior. Esta unidad "establecerá los procesos e instrumentos para la postulación, admisión y selección de estudiantes a las instituciones de educación superior, respecto de carreras o programas de estudio conducentes a títulos técnicos o profesionales o grados académicos, excluyendo postgrados o pos títulos" (PLES, Párrafo 2°, artículo 12). Se plantea en el proyecto, asimismo, establecer instrumentos diferenciados de aplicación general según tipo de institución o carrera, sea esta del subsistema universitario o técnico-profesional.

El Sistema de Acceso será obligatorio para las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica que reciban recursos públicos.

#### 3.2 Comentarios a la propuesta de promover la equidad y la inclusión

La gratuidad no se asocia únicamente a un tema financiero, sino que está referida a una concepción del rol del Estado en educación. En esa perspectiva, la Unesco ha señalado que la educación superior es un derecho social y, por tanto, debe ser accesible para todos. Sin embargo, el financiamiento del Estado se puede implementar de distintas maneras en función del rol que ejerce en la sociedad.<sup>14</sup> En Chile ha predominado una concepción del Estado subsidiario en el marco de un modelo neoliberal que ha implicado una segmentación de la oferta educativa, redundando en una inequidad en el acceso a una educación terciaria de calidad.<sup>15</sup>

En el proyecto de ley se aprecia que aún no hay una conceptualización clara acerca de los alcances de la gratuidad y de un marco referencial que lo respalde. No se visualiza una política educativa de mediano y largo plazo ni se ha realizado una discusión técnica con amplia participación de distintos actores. Además, se carece de un diagnóstico en profundidad en relación con los diversos aspectos vinculados al régimen de financiamiento y sus implicancias.

La situación actual permite sostener que estamos en un proceso de transición en el cual se pretende ir alcanzando la gratuidad universal gradualmente. No se sabe a ciencia cierta de qué manera se la continuará implementando. El ritmo o la celeridad con que se desarrolle el proceso están condicionados por la inequidad existente en el país, por la disponibilidad de recursos y por la capacidad del Gobierno de llevar adelante esta transformación.

La gratuidad universal prometida en el programa de gobierno no tiene un correlato en el proyecto social que se desea impulsar.<sup>16</sup> Esto redundaría en la ausencia de una definición clara, por parte del Ejecutivo, respecto de la población beneficiaria. Tampoco se ha dimensionado adecuadamente las implicancias económicas y sociales que tiene la implementación de la gratuidad en el

14 L. E. González & O. Espinoza, O. (2016), Gratuidad en la educación superior en Chile: Vaivenes y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad*, vol. 11: *Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía* (pp.75-99). Santiago: Fundación Equitas-Ediciones Sur y Fundación Friedrich Ebert.

15 O. Espinoza & L. E. 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: *Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental* (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert [[http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro\\_bpe10\\_04.pdf](http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro_bpe10_04.pdf)].

16 Véase J. Herrera (2015), "Más de 120.000 alumnos están en carreras técnicas que pueden acceder a la gratuidad", *El Mercurio* (C9) (Santiago), 11 agosto 2015 [<http://bit.ly/29olt1r>]; y J. Herrera & C. Said (2016), "Bachelet reafirma que habrá gratuidad universal, pero expertos lo condicionan al gobierno y los recursos de los próximos años", *El Mercurio*, C6, 3 marzo 2016 [<http://bit.ly/2fkp2tK>].

13 El proyecto de ley establece tres categorías de calidad asociadas al desarrollo institucional. La categoría A corresponde a las instituciones más destacadas del sistema, la categoría B se asocia con instituciones que reúnen estándares de calidad aceptables, y la categoría C se vincula a las entidades que requieren introducir mejoras importantes en su quehacer.

nivel terciario. Ciertamente, esta medida no forma parte de una estrategia de desarrollo nacional y societal de largo plazo. Se suma a lo anterior la falta de consenso acerca de los alcances de la gratuidad entre los sectores más conservadores y los más progresistas de la sociedad chilena, como tampoco entre algunos de los partidos que forman la coalición de gobierno.

Por otra parte, el concepto de equidad que se maneja en el proyecto se perfila más bien centrado en el acceso a la educación superior, aunque se asocia también a la pluralidad. No obstante, para enfrentar la inequidad en el acceso y la permanencia se toma como solución la gratuidad, que es solo una parte del problema de las desigualdades académicas y sociales que se evidencian al postular al sistema de educación superior, durante la trayectoria educacional y en la inserción de los egresados en el mundo del trabajo.

En lo que respecta al sistema unificado de acceso, se puede considerar dicha iniciativa como una medida adecuada, aun cuando debe cautelarse la existencia de un proceso de transición desde la enseñanza media a la educación superior que sea más expedito y fluido. En tal sentido, se esperaría que se respete la heterogeneidad del estudiantado, así como la variedad de carreras y niveles (universitario y no universitario).

### 3.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

En primer lugar, es indispensable tener una visión más integral y de largo plazo sobre la gratuidad y sus implicancias. Para ello se requiere contar con una conceptualización más clara y una definición más precisa del rol del Estado en relación con el financiamiento de sus instituciones y del sistema.

Al respecto, se propone acoger el principio de la educación superior como un derecho universal y, por ende, al alcance de todos los individuos que estén interesados y tengan las capacidades, no debiendo excluirse a jóvenes por razones socioeconómicas. En consecuencia, deben establecerse programas de apoyo preparatorios para postular a la educación superior, así como procesos de nivelación de competencias de ingreso. Junto con ello, es necesario establecer sistemas de detección temprana para los estudiantes con mayores dificultades y en riesgo de abandono, entregándoles, además, los estímulos e incentivos necesarios y delimitando las estrategias que contribuyan a consolidar su trayectoria educativa a lo largo de su carrera.

Para el caso de Chile existen al menos tres opciones para implementar la gratuidad de los estudios terciarios: (a) que el Estado priorice por sobre todo a los estudiantes más vulnerables, independientemente de la institución donde cursen los estudios y del nivel (universitario y no universitario); (b) que el Estado privilegie exclusivamente a los estudiantes que se matriculan en sus instituciones; y (c) que el Estado garantice la gratuidad universal. A partir de estos

tres escenarios es factible visualizar otras opciones de financiamiento asociadas a la gratuidad, como, por ejemplo: (i) que el Estado garantice la gratuidad a los estudiantes más vulnerables que concurren a sus instituciones; y (ii) que el Estado solo entregue una ayuda parcial vía becas y créditos a los estudiantes vulnerables de instituciones de educación superior privadas.

Sobre esta base se sugiere aceptar el principio de la educación superior como un derecho y, en consecuencia, alcanzar la gratuidad universal para todos los individuos que lo requieran. Con ese norte, debiera implementarse la gratuidad de manera gradual en función de la factibilidad económica del país. En el ínterin, se recomienda privilegiar a los estudiantes más pobres, dándoles preferencia a los jóvenes de las universidades estatales. Se sugiere establecer un número de cupos cerrado por institución, de modo de evitar un crecimiento inorgánico y sin suficiente calidad. También se propone entregar becas complementarias (alimentación, locomoción, etc.) para estudiantes del primer quintil. Del mismo modo, se recomienda suprimir el Crédito con Aval del Estado, marginando de ese modo a los bancos privados de la administración de los créditos, y mantener un crédito blando a la usanza del Fondo de Crédito Solidario. En último término, se recomienda extender la prohibición del lucro a todas las IES.

La gratuidad no resuelve la inequidad que se observa en una sociedad tan segmentada como la chilena. En tal sentido, cabe recalcar que para los jóvenes provenientes de los quintiles de menores ingresos no basta con la gratuidad de los aranceles y la matrícula, sino que también se requiere un apoyo adicional para los costos de alimentación, movilización y material de estudio de los alumnos (por ejemplo, hay carreras de alto costo, como odontología, arquitectura y diseño, que demandan gastos adicionales a sus estudiantes). Cualesquiera que sean las formas en que se implemente la gratuidad en la educación superior, ella debe estar asociada a la existencia de una supervisión y el control de alguna entidad con suficiente potestad para fiscalizar el cumplimiento de la futura legislación (Espinoza & González, 2015).

En cuanto al sistema unificado de admisión que se propone en el proyecto de ley, se sugiere que todas las instituciones, sin distinción, debieran integrarse, en el bien entendido que se den tres condiciones: (a) que se establezca un proceso de incorporación más integral que contemple instrumentos evaluativos y herramientas de orientación y apoyo; (b) que sea diversificado, de acuerdo con disciplinas y niveles formativos; y (c) que se acepte la certificación de aprendizajes previos o competencias adquiridas sobre la base de un marco de cualificaciones. En tal sentido, debieran establecerse condiciones de transición más equitativas para la educación media técnico-profesional.

## 4 Objetivo del proyecto de ley: fortalecer la educación superior estatal

### 4.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

En la propuesta de ley se hace mucho énfasis en el desarrollo de las instituciones estatales.<sup>17</sup> Para ello se define a las entidades estatales y se precisa la diferencia entre instituciones estatales (solo universidades y CFT) y no estatales. En ese sentido, se avanza hacia una mayor claridad de las funciones que las universidades estatales deben cumplir y se especifican también algunos aspectos operativos. La propuesta indica que las universidades estatales deben ser laicas, de calidad, pertinentes, pluralistas, respetuosas de los derechos de todos los estamentos, equitativas, participativas y colaborativas. Se plantea, asimismo, la necesidad de incrementar el apoyo del Estado a sus instituciones, y se enfatiza el compromiso especial del Estado en cuanto a la gratuidad de los estudios de pregrado en estas entidades.

Por otra parte, en el proyecto de ley el Estado asume la función de financiamiento como una responsabilidad frente a las universidades estatales y las privadas, con y sin Aportes Fiscal Directo (AFD) que cumplan con las condiciones para optar a la gratuidad.

La propuesta de ley plantea la intención de asignar fondos a partir de la delimitación de aranceles regulados por grupos de carreras. En ese marco, se les otorgaría financiamiento a las carreras por cada estudiante que recluten y que sea beneficiado para acceder a la gratuidad (PLES, artículo 162). Dichos aranceles serían definidos por una comisión de expertos.

### 4.2 Comentarios a la propuesta de fortalecer la educación superior estatal

En el proyecto de ley (PLES, artículos 142 y 157) no se hace referencia a las obligaciones de las entidades estatales para con el Estado. Tampoco se profundiza mayormente en torno a las diferencias entre las distintas instituciones privadas. Del mismo modo, no se considera, en una perspectiva de largo plazo, la posibilidad de que el Estado abra institutos profesionales o estatice algunos de los existentes.

En materia de financiamiento a las universidades estatales, es importante destacar que el proyecto suprime los aportes directos e indirectos. Es incongruente e inconcebible una medida de esa índole, porque obligaría a las instituciones del Estado a competir por fondos que tradicionalmente han recibido

por la vía del Aporte Fiscal Directo y que ahora tendrían que compartir con las entidades privadas que se integren al régimen de gratuidad.

En el proyecto de ley no se aborda la situación que aqueja a todas las universidades que operan bajo el supuesto de que la función docente (actualmente financiada por los estudiantes) genera fondos para la investigación y la vinculación con el medio, situación que debería ser modificada.

Tanto la supresión del AFD como la regulación del costo de los aranceles inciden directamente en una merma sustantiva de los ingresos institucionales y también en la situación de un conjunto de carreras que suponen una mayor inversión (por ejemplo, odontología, medicina, veterinaria, ingeniería, etc.), pudiendo afectar la calidad de los servicios docentes y del proceso formativo.

### 4.3 Propuestas que considerar para mejorar el proyecto de ley

El Estado debería hacerse cargo plenamente de sus instituciones, cuestión que no ocurre en la actualidad. A partir de esa base, debiera darles un trato preferente en un marco de exigencias de calidad y de compromisos mutuos.

La ley debería contemplar la apertura de IP estatales en regiones.<sup>18</sup> Así también, deberá permitir una mayor articulación entre sus entidades. A su turno, la oferta estatal debiera tener una racionalidad en su distribución territorial.

A las universidades estatales debiera proveérseles fondos fiscales mínimos de carácter basal que, por una parte, les otorguen estabilidad financiera; y por otra, garanticen el desarrollo de las funciones más primordiales en materia de docencia, investigación y vinculación con el medio. En la línea de lo señalado, deberían establecerse fondos diferenciados permanentes para la investigación, la extensión y la prestación de servicios, que fomentaran el desarrollo científico y tecnológico y, por ende, el fortalecimiento económico de las regiones y del país.

## 5 Objetivo del proyecto de ley: fortalecer la formación técnico-profesional

### 5.1 Aspectos centrales consignados para este objetivo

Dentro del Ministerio, pero fuera de la Subsecretaría de Educación Superior, el proyecto de ley plantea la creación de una nueva instancia orgánica, el Consejo

17 La matrícula en entidades estatales ha ido cayendo gradualmente en comparación con el resto del sistema. En 2014, cubría un 25% de los estudiantes universitarios, mientras que en las universidades privadas pertenecientes al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) alcanzaba un 20%, y en el resto de las universidades privadas, un 55%. A modo de comparación, la participación promedio de la matrícula por tipo de instituciones, para el conjunto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), es de 71% en universidades estatales, 14% en universidades privadas con aportes del Estado y 15% en universidades privadas.

18 Es importante consignar que el 47% de la matrícula se concentra en carreras profesionales con licenciatura, un 20% en carreras profesionales sin exigencia de licenciatura, el 31% en carreras técnicas y el resto corresponde a planes comunes, bachilleratos y programas de licenciatura no conducentes a títulos. Tal correlación genera una relación invertida de la oferta, situación que se produce por variadas razones, incluyendo de índole cultural, a las que se suma la falta de articulación entre carreras de distintos niveles, y de una oferta estatal de calidad y gratuita. Véase Consejo Nacional de Educación (CNE) (2015), *Tendencias Índices 2015* [http://bit.ly/1k2sV525].

Asesor de la Educación Técnico-Profesional. A dicho Consejo le correspondería entregar recomendaciones al Marco Nacional de Cualificaciones en lo relativo a la educación técnico-profesional, tanto en lo concerniente a la educación formal en los niveles medio y superior, como en lo que respecta a la educación no formal. Para ello debería coordinarse con los Ministerios del Trabajo y Economía. El Consejo, según el proyecto de ley, contará con la participación de representantes del sector público y privado.

Asimismo, el proyecto de ley especifica, en su artículo 10, que la Subsecretaría de Educación Superior contará, al menos, con una división de educación universitaria y una división de educación técnico-profesional de nivel superior.

### **5.2 Comentarios a la propuesta de fortalecer la formación técnico-profesional**

En el proyecto de ley se define la formación técnico-profesional como “el proceso de enseñanza de carácter formal (primaria, secundaria, terciaria y cuaternaria) y no formal (que incluye a los centros de capacitación de mano de obra fuera del sistema institucionalizado), que contempla el estado de las tecnologías y las ciencias relacionadas, el desarrollo de aptitudes, competencias, habilidades y conocimientos relacionados a ocupaciones en diversos sectores económicos. Debiera promover el aprendizaje permanente de las personas y su integración en la sociedad” (PLES, artículo 19).

Esta definición no se compadece con el concepto de formación técnico-profesional utilizado en la mayor parte del proyecto de ley, que se refiere a la formación que entregan los CFT y los IP. Curiosamente, no se diferencia la formación profesional que entregan los IP, de la formación técnica que proveen, principalmente, los CFT. Aparentemente, con esta lógica la propuesta de ley agrupa ambos tipos de instituciones bajo el alero de una División de Educación Técnico-Profesional.

### **5.3 Propuestas a considerar para mejorar el proyecto de ley**

Se debería mejorar la definición de la formación técnico-profesional, identificando con mayor claridad los niveles de formación técnica superior, para efectos de una ley como la que estamos discutiendo. Ello no obsta para que exista una articulación lo más fluida posible entre distintas modalidades y niveles de educación formal y no formal.

La División de Educación Superior Técnico Profesional, consagrada en el proyecto de ley, no solo debe relacionarse con los Ministerios de Economía y Trabajo, sino tener un carácter más genérico —considerando otros ministerios, tales como Salud y Agricultura— y fortalecer el desarrollo de un enfoque asociado al Marco Nacional de Cualificaciones para la Educación Superior. Di-

cho marco, que está en proceso de diseño, debiera incorporar tanto al sector educacional como al productivo y concretarse en lo posible en el corto plazo, por tratarse de una instancia indispensable para la articulación tanto de las modalidades como de los niveles formal y no formal.

De igual manera, debe clarificarse con mayor precisión las características de los distintos tipos de instituciones de educación superior, particularmente, los IP y CFT. Incluso cabría preguntarse si tiene sentido mantener la estructura actual, con tres tipos de instituciones de educación superior. En todo caso, no es conveniente mantener en un solo grupo a los profesionales sin licenciatura egresados de un IP y a los técnicos egresados de los CFT.

### **Palabras finales**

Para lograr acuerdos que permitan avanzar en la generación del cambio que demanda la legislación actual, se requiere de disposición y de una alta cuota de responsabilidad de todos los sectores, para enfrentar los acuciantes problemas que aquejan a la educación superior, en especial la inequidad socioeconómica y el alto endeudamiento que se ha venido generando en sectores de menores ingresos y de ingresos medios. Un primer paso para ello es asumir la realidad actual, en todas sus dimensiones. Entre otros aspectos, es necesario tener en mente lo siguiente: (a) partir de la base de que existen sectores de poder y grupos con distintas orientaciones e intereses con los cuales se requiere lograr acuerdos; (b) reconocer los cambios ocurridos en la educación superior chilena en las últimas décadas, incluyendo: su rápido crecimiento, su heterogeneidad, su segmentación, su falta de articulación tanto interna como entre niveles y también con otros sectores, sus exclusiones, y su alto grado de privatización; (c) reconocer sus diferentes formas de financiamiento; y (d) tomar en cuenta la baja proporción del financiamiento estatal hacia las instituciones pertenecientes al Estado.

Al debatir sobre el proyecto de ley, debe pensarse en el mediano y largo plazo. Como prueba de ello, la legislación vigente establecida en tiempos de dictadura por la vía de decretos supremos ha perdurado 35 años. De ahí que un proyecto de ley como el enviado en fecha reciente al Congreso Nacional deba constituir una normativa que guíe y establezca orientaciones en los temas y aristas del Sistema de Educación Superior que es imprescindible mejorar, con suficiente flexibilidad para que, vía reglamentos, se puedan adaptar los casos particulares y los aspectos más dinámicos que varían en el corto plazo.

Si bien el haber hecho público el proyecto de ley de educación superior es un paso importante que abre el debate y permite hacer contribuciones para mejorarlo, no puede desconocerse que tiene serias debilidades, incluyendo que no se sustenta en un diagnóstico acabado ni en fundamentos conceptua-

les sólidos; que no existe suficiente articulación entre las partes, lo que hace difícil su comprensión; y que se queda, en ciertos casos, solo en intencionalidades que no se ven plasmadas en acciones coherentes. Pese a todo lo anterior, se espera que el proyecto introduzca modificaciones sustantivas al sistema en materia de institucionalidad, aseguramiento de la calidad, equidad en las trayectorias de los jóvenes y fortalecimiento tanto de la educación estatal como de la técnico-profesional.

# Género

# Mujeres en las elecciones municipales. El fin del espejismo

Pamela Díaz-Romero<sup>1</sup>

En las elecciones municipales 2016, las mujeres nominadas como candidatas a alcaldesas sumaron 224, superando el récord de 2008, cuando se alzaron 215 candidaturas femeninas al sillón edilicio. La cifra es considerablemente mayor a las 170 inscritas en la elección anterior; sin embargo, está muy lejos de los más de 1100 candidatos con los que compartieron papeleta en esta ocasión.

La importante brecha se mantiene ante el lento incremento en la proporción de competidoras para transformarse en la máxima autoridad municipal. En las primeras elecciones directas para alcaldes en 2004, el porcentaje de candidatas mujeres para esa posición fue de 17%, subiendo a 18% en 2008 y, tras una caída hasta el 15% en 2012, las candidatas inscritas el año 2016 alcanzaron el 19%. En cantidad, el aumento de las mujeres en competencia ha sido apenas de 14% en estos doce años.

Como bien establecen Martínez y Navia en una columna en *El Mostrador*, al ritmo registrado “en las elecciones de 2102 [en el siglo XXII], las mujeres recién constituirán un 30% del total de candidatos a alcaldes”.<sup>2</sup>

El lento aumento en el número de candidatas no ha redundado en más alcaldesas electas. De las 345 comunas del país, solo 41 estarán al mando de

---

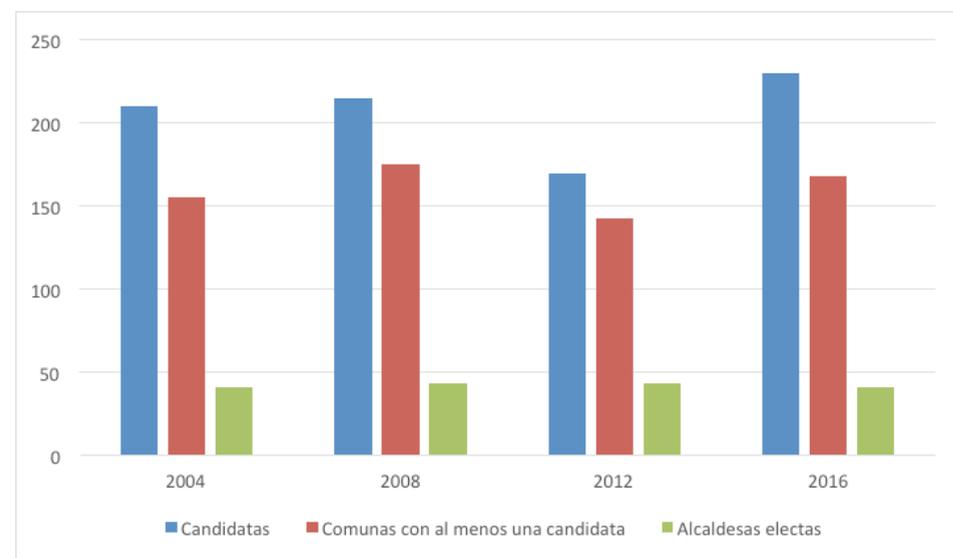
1 Pamela Díaz-Romero. Socióloga. Antes de incorporarse a la Dirección de la Vicerrectoría de Asuntos Estudiantiles y Comunitarios de la Universidad de Chile, se desempeñó como directora ejecutiva de la Fundación Equitas.

2 A. Martínez & P. Navia (2016), “Más mujeres candidatas en 2016, pero en menos comunas”, *elmostrador*, Blogs y Opinión, 4 octubre 2016 [<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/10/04/mas-mujeres-candidatas-en-2016-pero-en-menos-comunas/>].

mujeres durante los próximos cuatro años. Este resultado es consistente con la continua disminución de mujeres electas como alcaldesas, “fenómeno que se ha ido dando paulatinamente desde el año 2000, cuando la proporción de alcaldes mujeres electas alcanzó su máximo desde el retorno a la democracia”.<sup>3</sup>

La falta de avances cuantitativos se agrava ante la disminución del número de comunas que ofrecieron a su electorado la posibilidad de votar por una mujer como posible alcaldesa, cifra que bajó de 175 en 2008 a 168 en 2016 (Martínez & Navia, 2016). En otras palabras, en 179 comunas —correspondientes al 52% del total del país— no compitió ninguna mujer e, incluso, hay dos regiones completas en que ninguna alcaldesa resultó elegida (Coquimbo y Aysén). Las quince regiones del país cuentan en promedio con 13% de sus comunas gobernadas por mujeres, siendo mayor la representación femenina en Arica y Parinacota, con un 25% de alcaldesas.

**Gráfico 1 Representación femenina en elecciones municipales 2004, 2008, 2012, 2016: candidatas y alcaldesas electas**



Fuente: Elaboración propia con datos de Auditoría a la Democracia, Bases de Datos [<http://auditoriaalademocracia.org/web/bases-de-datos/>].

Las fluctuaciones en el número de candidatas y comunas con postulantes mujeres y la reducción en el número efectivo de alcaldesas electas permiten, sin embargo, una conclusión: la probabilidad de que una mujer compita tiende a aumentar en comunas donde ya ha habido mujeres candidatas. “En especial, la probabilidad de que haya una mujer candidata aumenta cuando la comuna ya tiene una alcaldesa. De hecho, en esta contienda, de las 43 comunas gobernadas por mujeres, en solo tres de ellas —Cabo de Hornos, Renca y Temuco— no compite ninguna candidata” (Martínez & Navia, 2016).

A nivel agregado, la escasa presencia de las mujeres se repite a pesar de la mayor tasa de elegibilidad que han evidenciado desde 2004. Respecto de la última municipal, un estudio de la Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) realizado sobre la base de la información entregada por el Servicio Electoral de Chile (Serval),<sup>4</sup> reveló que las candidatas a alcaldesa lograron un porcentaje mayor de éxito que los hombres, obteniendo un 82,5% de triunfos frente al 68,9% de sus contendores.

Este dato no es por cierto suficiente para compensar los malos resultados para la igualdad de las mujeres que dejaron las municipales. Estos son consistentes con la posición de Chile en el *ranking* global sobre Desigualdad de Género, que en 2015 lo situó en la posición 73 de 145 países evaluados, mostrando un empeoramiento relativo en las cuatro áreas consideradas en la evaluación, con una mayor caída en el pilar relativo a empoderamiento político.

**Tabla 1 Posición de Chile en ranking global sobre desigualdad, 2015-2006**

SAMPLE		INDEX		ECONOMY		EDUCATION		HEALTH		POLITICS	
Year	No. of countries	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score	Rank	Score
2015	145	73	0.698	123	0.570	36	1.000	41	0.979	42	0.243
2014	142	66	0.698	119	0.552	30	1.000	36	0.979	35	0.259
2013	136	91	0.667	112	0.545	32	0.999	1	0.980	67	0.145
2012	135	87	0.668	110	0.547	32	0.999	1	0.980	64	0.145
2011	135	46	0.703	106	0.541	40	0.996	1	0.980	22	0.296
2010	134	48	0.701	108	0.534	42	0.996	1	0.980	21	0.296
2009	134	64	0.688	112	0.521	44	0.996	1	0.980	26	0.257
2008	130	65	0.682	106	0.515	81	0.986	1	0.980	26	0.247
2007	128	86	0.648	105	0.517	78	0.980	1	0.980	58	0.116
2006	115	78	0.645	90	0.514	69	0.980	1	0.980	56	0.109
2006-2015 CHANGE		▲ 0.052		▲ 0.056		▲ 0.020		▼ 0.000		▲ 0.134	

Fuente: World Economic Forum, Chile, *Global Gender Gap Report 2015* [<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2015/economies/#economy=CHL>].

3 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016), *Mujeres y elecciones municipales 2016: Representación en Alcaldías*. Documento de Discusión, p. 5. Disponible en línea en <http://ht.ly/4a-2j305M7LS>.

4 Asociación de Municipalidades de Chile (Amuch) (2016), *Informe "Alcaldesas en las elecciones municipales 2016"* [Online], [<http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/11/Informe-Alcaldesas-en-las-municipales-2016-1.pdf>], p. 5.

Las fuertes variaciones registradas en diez años, con fluctuaciones en la tendencia directamente asociadas a los cambios en las administraciones de turno y el número de mujeres en obligaciones ministeriales o de administración pública (no de representación), dan cuenta de la ausencia de medidas estructurales destinadas a cumplir con el principio de paridad entre hombres y mujeres en el poder, situación ampliamente documentada. La escasa presencia femenina en cargos políticos de relevancia es sin duda un problema persistente y donde los moderados avances son rápidamente contrarrestados por significativos retrocesos.<sup>5</sup>

A nivel de los partidos, la proactividad para avanzar en un mayor equilibrio y equidad en la representación de su electorado y la ciudadanía es bastante limitada. De hecho, ninguno de los partidos de la Nueva Mayoría o Chile Vamos supera el 25% de candidatas. En el conglomerado político definido como progresista (Nueva Mayoría) actualmente en el gobierno, el Partido Regionalista Independiente (PRI) lidera con un 25%, mientras el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD) solo presentó un 11% de mujeres.

Este antecedente es especialmente preocupante si consideramos el detallado análisis de los resultados de 2012 ampliamente difundidos por ComunidadMujer,<sup>6</sup> donde se dejó en evidencia que los partidos que nominan un mayor número de candidatas son los que más mujeres eligen. En ese momento, “quedó claro que la discriminación hacia las mujeres no está en los electores, sino en los partidos políticos, que nominaron a un 80% de candidatos hombres. Es hora de discutir en serio medidas de acción afirmativa, tipo ley de cuotas de género, para obligarlos a presentar listas equilibradas”, planteaba entonces Alejandra Sepúlveda.<sup>7</sup>

Desde el punto de vista de las propias mujeres, es plausible plantear que adentrarse en la carrera por el sillón municipal resulta más fácil si se ven otras mujeres haciendo el mismo camino, enfrentando las mismas barreras y dificultades que minan las trayectorias femeninas en la política partidista y en la postulación a cargos de representación popular.

Mucho se ha ahondado sobre este fenómeno. El machismo que domina el espacio político, el menor acceso al financiamiento y los recursos propios más limitados (se suman aquí la brecha salarial, las trayectorias laborales inte-

rrumpidas y en sectores feminizados con menores remuneraciones), además de las persistentes dificultades de compatibilizar la actividad política con la vida familiar, son algunas de las razones que apuntan los expertos —hombres y mujeres— para explicar el déficit de participación femenina en cargos políticos. Esto a pesar de que el porcentaje de hombres y mujeres que militan en algún partido es similar y ellas han votado en mayor proporción (sin que el sexo del candidato sea una condicionante) desde el retorno a la democracia (PNUD, 2016). El bajo número de candidatas denota, entonces, la invisibilidad de las mujeres a la hora de promover liderazgos desde las cúpulas políticas, altamente masculinizadas.

En una nota sobre las anteriores municipales, la asesora de Género del PNUD concluía: “No es que no haya mujeres, es que no las ven”.<sup>8</sup> Por su parte, Jessica González, directora de Proyectos de Comunidad Mujer, definía a los partidos como los “porteros que determinan quiénes compiten; y que tienen una estructura machista y jerárquica, con un dominio masculino, donde se reproducen los roles de género clásicos”. Esta causa se vincula con otra de las principales razones de la subrepresentación femenina: “Al estar más alejadas de las redes de poder, las mujeres tienen más dificultades para financiar sus campañas” (Mauricio Morales, académico de la UDP).<sup>9</sup>

Estos elementos estuvieron en la base de la indicación de paridad de género en la Ley de Partidos Políticos, aprobada en 2015, para fomentar la representación femenina tanto dentro de las formaciones políticas como en las elecciones parlamentarias. En ella se estableció un bono de 500 UF para los partidos por cada mujer electa y se aumentó la devolución por voto obtenido de 0,03UF a 0,04UF, tanto si son elegidas como si no ocurre.

Avanzar en una ley de cuotas a nivel municipal, en sintonía con la establecida para las elecciones legislativas, asegurando una proporción de candidatas a nivel nacional para cada lista es ahora prioritario, articulando esta estrategia con las medidas ya aprobadas. Que esto no se discutiera más ampliamente durante la tramitación de la mencionada Ley de Partidos da cuenta de la falta de piso político al interior de las principales colectividades. Según el análisis del PNUD (2016), si la norma hubiese aplicado como marco regulatorio para los comicios de 2016, “solo un 17% de los partidos políticos podría haber competido en las municipales recién pasadas” (p. 1). Por cierto, ninguno de ellos perteneciente a los principales bloques políticos.

5 “Chile experimentó fuerte retroceso en igualdad de género en el último año”, *cooperativa.cl*, País | Mujer, 24 octubre 2012 [http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/mujer/chile-experimento-fuerte-retroceso-en-igualdad-de-genero-en-el-ultimo-ano/2012-10-24/103639.html].

6 “Exclusivo: Análisis Municipales 2012”, *ComunidadMujer*, Noticias, 31 octubre 2012 [http://www.comunidadmujer.cl/2012/10/exclusivo-analisis-municipales-2012/].

7 La Segunda, “Mujeres bajan en alcaldías, pero suben en concejos municipales”, *la Segunda online*, Política, 11 noviembre 2016 [http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/10/793624/mujeres-bajan-en-alcaldias-pero-suben-en-concejos-municipales].

8 Observatorio Género y Equidad, “Paridad de género. Sólo 43 comunas tienen una alcaldesa”, 26 septiembre 2016 [http://oge.cl/paridad-de-genero-solo-43-comunas-tienen-una-alcaldesa/].

9 *Ibíd.*

Además de las cuotas, como bien mencionaba la senadora Isabel Allende ante los magros resultados de las mujeres, “hay muchas otras medidas que se pueden tomar, por ejemplo, establecer nuevos códigos de ética que aseguren el respeto a las mujeres y a la diversidad. Si no hacemos cambios fundamentales en el modo de participar al interior de los partidos corremos el riesgo de la obsolescencia”.<sup>10</sup>

Por cierto, el riesgo de la obsolescencia en los partidos tradicionales parece ser hoy algo más que una amenaza. La escasa presencia de las mujeres en las estructuras jerárquicas partidarias se replica en las posiciones de poder de las instituciones democráticas. Esto implica no solo un sesgo en la toma de decisiones, dada la falta la perspectiva y experiencia de la mitad de la población, sino que además acota la relevancia de la igualdad de género en el debate político, que pasa a ser un tema secundario. Adicionalmente y partir de lo observado en las últimas elecciones, parece ser también un desincentivo a la participación política de las mujeres, tanto en su calidad de electoras —un análisis preliminar de los datos del Servel da cuenta de una mayor desmovilización del electorado femenino en las últimas municipales— como en cuanto candidatas, ante la falta de modelos y redes de mujeres que faciliten a otras interesarse y competir.

Ante la debilitada legitimidad de las instituciones democráticas y el desacoplamiento entre estas y las demandas de la ciudadanía, avanzar hacia la paridad les permitiría ser mejor espejo de la diversidad social y representar de forma más efectiva las preocupaciones e intereses de los distintos grupos sociales. Por cierto, esto ya no puede ser reemplazado por los escasos triunfos tratados como emblemáticos y la importancia simbólica antes atribuida al hecho de contar con una mujer en la Presidencia de la República.

A diferencia de lo sucedido en las elecciones de 2012, los deficientes números agregados no fueron comunicacionalmente contrarrestados por la eficacia electoral de ciertas mujeres en comunas calificadas como estratégicas. En ese momento (2012), la confrontación de tres poderosas figuras, todos candidatos incumbentes de la Alianza y dos de ellos en territorios con años bajo su administración, concentró la atención de los medios y adquirió relevancia simbólica. Las inesperadas salidas de Labbé en Providencia, de Zalaquett en Santiago y la amenazada reelección de Sabat en Ñuñoa, fueron lo más comentado de los resultados electorales de ese entonces.

Los triunfos de la candidata independiente Josefa Errázuriz, Carolina Tohá (Partido Por la Democracia, PPD) y la pelea voto a voto de Maya Fernández (Partido Socialista, PS), posteriormente elegida como diputada,

contravinieron todas las encuestas y las expectativas de sus respectivas plataformas electorales. Animaron así debates sobre el potencial rol de un renovado tipo de liderazgo representado por figuras femeninas como ellas, a quienes se les atribuyó una nueva forma de hacer política. Con campañas perfiladas como ciudadanas,<sup>11</sup> apostando a la construcción de un proyecto comunal colaborativo, apelando al trabajo en equipo y evitando las descalificaciones personales, las tres candidatas parecían responder a lo que la ciudadanía que participó de las elecciones esperaba de sus representantes. O, al menos, esa es la interpretación que abundó en los medios.<sup>12</sup> En cambio, durante la campaña, los tres candidatos de la Alianza hicieron gala de estilos fuertes y personalistas,<sup>13</sup> por lo que sus caídas fueron leídas en las redes sociales como un castigo a la arrogancia, la agresividad y la falta de criterio. Por el contrario, su reemplazo por mujeres fue incluso interpretado como “toda una señal para los partidos políticos”.<sup>14</sup>

La expectativa de que las elegidas fueran capaces de “marcar una diferencia” estuvo presente en las numerosas notas en las que se las reunió para identificar lo que hubiese de común en sus estilos.<sup>15</sup> Esta expectativa se extendió a otras elegidas, en las que se destacó el liderazgo cercano y colaborativo.<sup>16</sup>

En nuestros análisis de esas elecciones, hicimos notar hasta qué punto los distintos atributos destacados por la prensa remitían sin ambigüedades a aquellos asignados por las encuestas a la entonces expresidenta Bachelet, quien lideraba en esos momentos las preferencias para encabezar un nuevo gobierno. Se construyó así el supuesto de que su imagen estaría en la base de la adhesión a aquellos liderazgos femeninos más identificados con su estilo político de cara a la ciudadanía.<sup>17</sup>

11 UPI Chile, “Tohá cuestiona método de campaña de Zalaquett y asegura que ‘la gente de la comuna es sabia’”, *elmostrador*, País, Noticias | El Día, 20 octubre 2012 [ <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2012/10/20/toha-cuestiona-metodo-de-campana-de-zalaquett-y-asegura-que-la-gente-de-la-comuna-es-sabia/>].

12 Comunidad Mujer, “Las alcaldesas no pidieron sandía calada”. Opinión, 31 octubre 2012 [ <http://www.comunidadmujer.cl/2012/10/las-alcaldesas-no-pidieron-sandia-calada/#more-8790>].

13 “Carolina Tohá sobre Zalaquett: Tiene un problema grave con respecto a cómo responde a la crítica”, *soychile*, 30 Octubre 2012 [ <http://www.soychile.cl/Santiago/Politica/2012/10/30/130603/Carolina-Toha-sobre-Zalaquett-Tiene-un-problema-grave-con-respecto-a-como-responde-a-la-critica.aspx>].

14 La Segunda, “Mujeres bajan en alcaldías, pero suben en concejos municipales”, *la Segunda online*, Política, 31 octubre 2012 [ <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/10/793624/mujeres-bajan-en-alcaldias-pero-suben-en-concejos-municipales>].

15 “¿Por qué los electores votaron por las mujeres?”, *La Nación*, 2 noviembre 2012 [ <http://www.lanacion.cl/por-que-los-electores-votaron-por-las-mujeres/noticias/2012-10-31/161745.html>].

16 L. Gómez, “Directas y luchadoras: el perfil de las cuatro alcaldesas electas de Ñuble”, *ladiscusion.cl*, 3 noviembre 2012 [ <http://h.ladiscusion.cl/index.php/archivos/18734-directas-y-luchadoras-el-perfil-de-las-cuatro-alcaldesas-electas-de-nuble>].

17 P. Díaz-Romero (2012, octubre), “La ausencia de género. El poder de espaldas a la ciudadanía”, en *Tan lejos, tan cerca. De la ciudadanía y del poder. Barómetro de Política y Equidad*, 5, 132-145 [ <http://barometro>].

10 *Ibíd.*

Esos triunfos simbólicos, en un escenario marcado por la baja representación de las mujeres en las elecciones y con una abstención que entonces ya superaba los pronósticos más desalentadores, que alcanzaban el 57%, fueron interpretados como una extensión de la hasta ese momento incombustible popularidad de la entonces expresidenta. Ella encarnaba de algún modo cierta cercanía personal y mayor sintonía con los intereses y motivaciones ciudadanos, ofreciendo una alternativa ante el extendido distanciamiento de la sociedad con sus partidos políticos y la crisis de legitimidad de las instituciones representativas.

No sorprendía, entonces, que esta adhesión se transfiriera a las escasas candidatas que alcanzaron notoriedad en las elecciones de 2012, quienes, con limitados recursos, apostaron por revertir la distancia y recoger directamente las demandas de sus votantes, interpelando intencionadamente a las mujeres y relevando la diversidad presente en la sociedad como valor invisible en las campañas de sus adversarios políticos.

Nada de eso se reprodujo en las últimas elecciones. La desmovilización del electorado, cuya participación se redujo en 7%, alcanzando apenas el 35%, y donde la mayor abstención de las mujeres deberá ser motivo de análisis, deja como principal evidencia el desmarcamiento de los votantes de las comunas más populosas respecto de sus representantes más directos.<sup>18</sup> Se dio una masiva abstención en municipios en los que las nuevas autoridades resultaron electas con la misma votación con que sus antecesoras perdieron la elección. La disminución del número de votos, tanto para la Nueva Mayoría como para Chile Vamos, y el aumento de la votación para las candidaturas independientes, pueden ser leídos como expresión de una frustración ciudadana con la elite política, confrontada por prácticas y relaciones crecientemente cuestionadas y por su falta de eficacia para responder a las demandas ciudadanas desde la institucionalidad pública.

El daño acumulado en la imagen presidencial parece haber eliminado el espejismo que extendía un halo diferenciador hacia aquellas representantes del espectro político progresista que la respaldaban, encarnando los atributos antes asociados a su estilo de liderazgo. La “eficacia electoral” de estas figuras fue tema en 2012, animando debates sobre su potencial rol renovador a partir de una “una nueva forma de hacer política” con mayor sintonía con la ciuda-

danía.<sup>19</sup> Hoy enfrentamos los malos resultados de mujeres muy cercanas a la Presidenta (como la misma Carolina Tohá, además de Soledad Barría y Helia Molina) y es más bien en la distancia de la elite política donde los candidatos y candidatas independientes encuentran un espacio para proyectar sus liderazgos potencialmente renovadores. No es menor que, del reducido número de alcaldesas electas el pasado 23 de octubre, el 52% pertenezca a las filas de Chile Vamos,<sup>20</sup> algunas de ellas apuntándose a patrones de género que, más que desafiar los roles tradicionales, los exaltan, como es el caso de Cathy Barriga en Maipú.<sup>21</sup>

El fin del espejismo deja en evidencia la disociación entre los avances obtenidos a nivel simbólico y el mejoramiento concreto de la situación de las mujeres en la arena política. La ausencia de mujeres en posiciones de representación y cargos de poder en la administración del Estado es particularmente crítica en el marco de los procesos de reforma actualmente en curso, pues limita la visibilidad de las agendas de género y, con ello, la oportunidad de consolidar avances indispensables para concretar una mayor autonomía femenina. La falta de poder real se hace evidente ante la lenta y ardua tramitación de iniciativas como el proyecto de ley que despenaliza el aborto en tres causales, nuevamente estancado en el Senado.

Sin generar las condiciones estructurales para que las mujeres lleguen a los espacios públicos y visibilizar su capacidad en la toma de decisiones, la lógica del proyecto social conservador encarnado en las elites políticas y los mecanismos institucionales originados en dictadura perpetuarán las desigualdades de las que ellas son objeto como un obstáculo para el desarrollo. Así lo planteaba hace ya cinco años el Informe del PNUD *Desarrollo Humano en Chile: Género, los desafíos de la igualdad 2010*,<sup>22</sup> en el cual se daba cuenta de los profundos cambios experimentados en el país en años recientes en el sentido de ampliar ampliando las libertades y capacidades de las personas. Al mismo tiempo, daba cuenta de la ambivalencia que estas transformaciones generan, introduciendo incertidumbre y generando resistencias entre los sectores más conservadores en el plano valórico, los mismos que concentran el poder.

sitiosur.cl/barometros/Tan-lejos-tan-cerca-De-la-ciudadania-y-del-poder].

18 Véase columna de C. Valdivieso, en *cooperativa.cl*, Opinión, Política; por ejemplo, “El mercado del voto voluntario y la nueva generación”, 11 octubre 2016, y “Abstención electoral y el voto de don Otto”, 11 noviembre 2016, ambos en *cooperativa.cl*, Opinión, Política” [http://opinion.cooperativa.cl/opinion/politica/el-mercado-del-voto-voluntario-y-la-nueva-generacion/2016-10-11/063703.html; http://opinion.cooperativa.cl/opinion/politica/abstencion-electoral-y-el-voto-de-don-otto/2016-11-11/065603.html].

19 P. Díaz-Romero (2012, octubre), pp. 141 y 142.

20 “Participación de mujeres en las municipales: El 52% de las alcaldesas electas son de Chile Vamos”, *emol.nacional*, Elecciones 2016, 2 noviembre 2016, [http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/02/829278/El-otro-triunfo-municipal-de-Chile-Vamos-El-52-de-las-alcaldesas-electas-son-de-sus-filas.html].

21 El Mostrador, “Maipú Pinky: Cathy Barriga es elegida alcaldesa”, *elmostrador*, País, 23 octubre 2016 [http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/10/23/maipu-pinky-cathy-barriga-es-elegida-alcaldesa/].

22 En http://desarrollohumano.cl/idh/download/PNUD\_LIBRO.pdf

Las discusiones en el Congreso y en los principales medios sobre temas como el aborto, la violencia contra las mujeres y la misma participación política dan cuenta de la perplejidad con que la elite política observa las implicancias que para el orden social tienen las reivindicaciones por mayor igualdad. Desde la primera administración de la Presidenta Bachelet, los cambios parecían hilvanarse a través de simbólicos “liderazgos femeninos” que, si bien eran interpretados a partir de estereotipos de género, conseguían dar visibilidad y relevancia a las demandas de las mujeres. Quienes celebramos esas victorias mantuvimos la expectativa de que ellas pudieran contribuir a ampliar y multiplicar los espacios de participación y deliberación de sus congéneres, contribuyendo a la incipiente configuración de un nuevo mapa de las relaciones de género en el poder, más favorable a la igualdad efectiva. Eso no ha sucedido y la derrota nos obliga a replantearnos la estrategia.

## Medios de comunicación

# Agenda pública: la batalla perdida del Gobierno

Elisabet Gerber<sup>1</sup>

En *Comunicación y poder*, su libro más reciente, Manuel Castells señala que las relaciones de poder se sustentan en gran medida en la capacidad para modelar las mentes construyendo significados a través de la creación de imágenes, visuales o no.<sup>2</sup> En este sentido, en su actual gobierno, Michelle Bachelet fue perdiendo territorio prácticamente desde que asumió. En el primer periodo, la agenda pública estuvo copada por las reformas, y la crítica lapidaria a estas. De un tiempo a esta parte, el tema es el malestar ciudadano. La caída de las confianzas ciudadanas hacia las instituciones, el clima de descontento generalizado hacia la política y sus actores, han sido y son temas permanentes en los medios, objeto de análisis, paneles, estudios, etcétera. En ambos casos —reformas y malestar—, la disputa por la agenda no pasa centralmente por instalar temas, sino por su significación. Así, la marca “reforma” adquirió una carga negativa que parece irreversible, en tanto que el malestar y la tan mencionada “crisis” se interpretan según las necesidades y conveniencias de cada sector. En la disputa por el poder político, el predominio de los medios de comunicación como escenario privilegiado es indiscutible, así como el protagonismo que han cobrado las encuestas, asociadas a los medios. Lejos de jugar a favor de una mejor representación democrática, las encuestas se han convertido en generadoras de climas de opinión política, prestando constantemente titulares a una prensa en absoluto interesada en la validez o confiabilidad de los datos.

---

<sup>1</sup> Elisabet Gerber es directora del Programa de Opinión Pública de la Fundación Chile 21.

<sup>2</sup> M. Castells (2012), *Comunicación y poder*. Buenos Aires/México D.F.: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.

Esta relación se da en un contexto que acentúa la asimetría entre los actores en pugna: en primer lugar, la concentración de la propiedad de medios, que pocos años atrás ya era alarmante, con el 80% en manos de los cuatro principales operadores de cada sector (índice CR4<sup>3</sup>), aumentó a más del 90% según informe del 2015 publicado recientemente.<sup>4</sup> Estos medios hiperconcentrados tienen, a su vez, fuertes vínculos con poderosos sectores empresariales. Paralelamente, no existe un sistema de medios públicos que actúe como contrapeso de los megamedios comerciales. Las modificaciones estructurales que requiere Televisión Nacional para cumplir con su misión pública se enredan en una “nueva” ley (técnicamente, una indicación sustitutiva del Ejecutivo) insuficiente y, hasta el momento, torpemente gestionada en el Congreso. En síntesis, el ámbito de las comunicaciones, como uno de los principales escenarios de las luchas de poder político, refleja con poco disimulo quiénes lo ejercen.

## 1 El derrumbe de la confianza ciudadana

En Chile —como también sucede en otros países de la región— diversos estudios dan cuenta de la caída de la confianza en las instituciones, de una percepción de abuso por parte de las elites tanto económica como política, y de una demanda generalizada por transformaciones estructurales desde la sociedad chilena. Entre ellos destacamos trabajos de la Universidad de Santiago de Chile (Usach) 2015<sup>5</sup> y Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía (Usach/Cisec) 2016,<sup>6</sup> del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2014, 2016;<sup>7</sup> y de la Fundación Chile 21, 2015 y 2016.<sup>8</sup> Así, el estudio de Valores Sociales correspondiente al primer semestre de 2016 del Cisec/Usach<sup>9</sup> indica que:

3 El CR4 es una herramienta (un índice) para medir la concentración en un mercado económico, que permite establecer la cuota en el mercado de las cuatro empresas más grandes; en los casos aquí citados, los cuatro primeros operadores en niveles de facturación y audiencia.

4 “Informe revela que la concentración de medios en Chile es una de las más altas de la región”, *Observacom*, Actualidad Chile, 16 agosto 2016 [<http://www.observacom.org/informe-revela-que-la-concentracion-de-medios-en-chile-es-una-de-las-mas-altas-de-la-region/>].

5 Universidad de Santiago de Chile (2015), *Estudio de valores sociales*. Santiago: Facultad de Administración y Economía.

6 Universidad de Santiago de Chile/Centro de Investigación Sociedad y Economía (2016). Santiago: Estudio Triangular, Facultad de Administración y Economía.

7 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2016), *IV Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia*, <http://auditoriaalademocracia.org/web/>

8 Fundación Chile 21/Critería (2016), *Encuesta Otra Mirada Ciudadana*, <http://www.chile21.cl/22967/>

9 Centro de Investigación en Sociedad, Economía y Cultura (Cisec), Universidad de Santiago de Chile (Usach) – Triangular (2016, primer semestre), Triangular – Primer informe multimetodológico de la opinión pública. Santiago: Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Administración y Economía, Universidad de Santiago de Chile, <http://www.cisec.cl/index/sites/default/files/TRIANGULAR.pdf>

- ha aumentado la percepción de fuerte desigualdad y corrupción;
- crece el porcentaje de la ciudadanía que menciona la necesidad de generar transformaciones importantes, llegando a 75% en el primer semestre de 2016 (“hay que cambiar totalmente la sociedad chilena”);
- la mayor parte de la ciudadanía cree que Chile es un país corrupto/muy corrupto (en escala de 1-10, un 77,5% lo sitúa entre 6-10);
- las elites (tanto política como económica) son “corruptas (42%), lejanas (49%), egoístas (56%), y en el caso específico de la política, incompetentes (44%)”;
- las instituciones tienden a abusar de la ciudadanía (el Gobierno, el Congreso, aunque también instituciones religiosas y el gran empresario).

Ya en 2014, el Informe “Auditoría a la Democracia: Más y mejor democracia para un Chile inclusivo”<sup>10</sup> concluye que uno de los desafíos de la democracia chilena es recomponer la valoración y legitimidad de la política. El Informe Auditoría a la Democracia 2016 revela una importante caída en la confianza en cada una de las instituciones u organizaciones, principalmente entre 2010 y 2016, como lo refleja la siguiente tabla.

**Tabla 1. Confianza en las instituciones (en porcentajes)**

“A continuación le voy a leer los nombres de algunas instituciones. ¿Cuánta confianza tiene usted en cada una de ellas?”

Institución / organización	Aprobación	
	2010	2016
Carabineros	61	50
Fuerzas Armadas	60	41
Radios	56	40
Policía de Investigaciones (PDI)		35
Iglesia católica	48	30
Movimiento estudiantil	34*	25
Iglesias evangélicas	34	24
Diarios	41	24
Municipalidades	38	24
Televisión	49	23
Sindicatos	31	23
Ministerio Público	33	14

(Continúa)

10 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014), *Encuesta Nacional Auditoría a la Democracia*, <http://auditoriaalademocracia.org/web/>

(Continuación)

Institución / organización	Aprobación	
	2010	2016
Gobierno	42	13
Empresas privadas	31	13
Tribunales de justicia	23	12
El Congreso	28	8
Partidos Políticos	15	9

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta Auditoría a la Democracia (PNUD, 2016).

\* Esta cifra surge de una medición de 2012, ya que en 2010 no se incluyó esta pregunta.

En el sondeo del año 2016, todas las organizaciones o instituciones por las que se preguntó registraron caídas en los niveles de confianza, incluidos algunas que, en general, escapaban a esta tendencia, como los medios de comunicación o las fuerzas de seguridad.

## 2 Medios: ¿la desconfianza vende?

El clima de desconfianza generalizada mencionado involucra a los medios de comunicación por doble vía: por una parte, ya no escapan a la ola negativa, dado que su credibilidad también resulta cada vez más cuestionada. Aunque las personas siguen informándose básicamente a través de los medios (TV en primer lugar), no por eso “compran” a ciegas sus contenidos: los públicos tienen capacidad crítica. En este sentido, consumo de medios no se correlaciona con credibilidad. Por otra parte, ¿cómo opera la variable “medios” en este clima generalizado de desconfianza? Permanentemente se alude a los medios como constructores de realidad, y a su capacidad de instalar temas en la agenda pública. Sin desconocer el enorme poder que tienen en este sentido, resulta importante superar interpretaciones reduccionistas propias de las primeras corrientes de investigación en Comunicación, que atribuían a los medios efectos directos sobre la conducta de las audiencias. Sin duda, la constante enfatización de algunos temas, aspectos y problemas forma un marco interpretativo (un *frame*) que aporta a dar sentido a lo que observamos. En nuestra perspectiva, los medios son co-constructores de realidades; no obstante, la relación medios-ciudadanía es asimétrica en términos de capacidad de instalar agenda y generar climas de opinión, con un claro predominio de los medios.

La caída de las confianzas ciudadanas hacia las instituciones, el clima de descontento generalizado hacia la política y sus actores, han sido y son tema permanente en los medios, objeto de análisis, paneles, estudios, etcétera. No obstante, la disputa ya no gira en torno a la instalación del tema —omnipre-

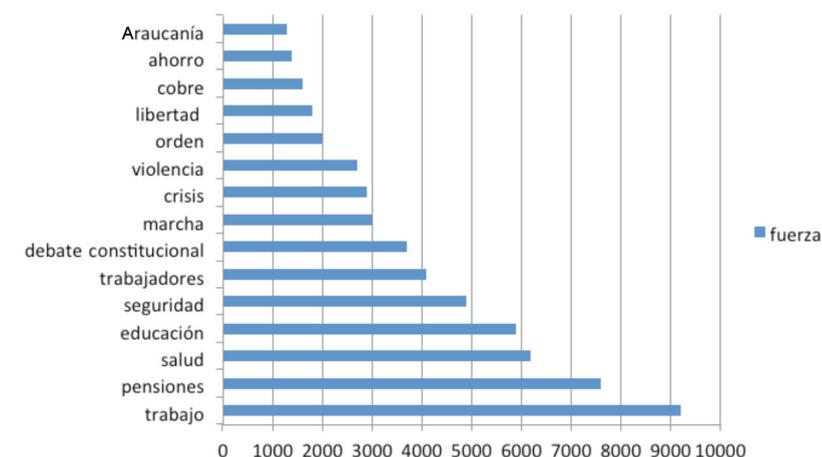
sente desde hace un buen tiempo—, sino a su interpretación. Desde la perspectiva de la disputa por la agenda pública, la cuestión es: ¿qué significado se le otorga al descontento?

### 2.1 Los issues de los medios

El “Informe Big Data” mensual del equipo Usach/Cisec<sup>11</sup> refleja cuáles son los temas más recurrentes en la agenda de algunos de los medios escritos más importantes. En el mes de julio de este año (2016) los temas que registraron mayor intensidad fueron trabajo, salud, educación, seguridad, pensiones, crisis (trabajo, en particular, tuvo la mayor intensidad, 11.500, a importante distancia de salud y educación).

A continuación se exponen los gráficos correspondientes a agosto y septiembre.

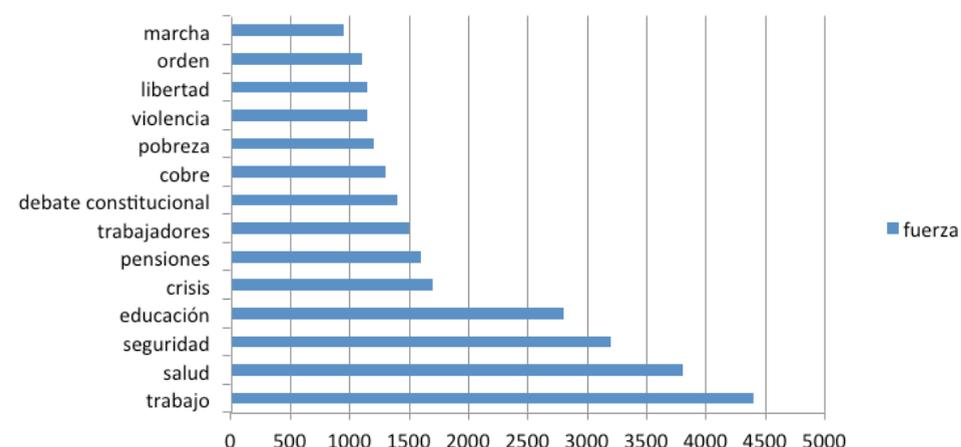
**Gráfico 1 Términos con mayor fuerza en prensa, agosto 2016**



Fuente: Cisec/CITIAPS - Big Data de prensa. Seguimiento de medios escritos en Chile, agosto 2016 [<http://www.cisec.cl/index/sites/default/files/BDagosto.pdf>]

La temática “pensiones” explota a fines de julio. En agosto, la coyuntura sobre AFP es de gran intensidad, tanto si se la compara con otras movilizaciones sociales, como si se la relaciona con otras coyunturas de impacto institucional y político. “Pensiones” sube desde el quinto lugar en julio al segundo tema con más fuerza en agosto.

11 Su objetivo es medir la “fuerza” (dada por la frecuencia de presencia de un concepto) de una serie actores, temas, valores y coyunturas, según sus apariciones en notas de prensa publicadas en los sitios de Internet de una serie de medios de comunicación chilenos. Para ello se buscan las apariciones de los términos tanto en el título de la noticia, como en su cuerpo. Los medios analizados son *Emol*, *La Segunda*, *SoyChile*, *La Tercera*, *El Mostrador*, *La Nación*.

**Gráfico 2 Términos con mayor fuerza en prensa, septiembre 2016**

Fuente: Big Data, CISEC/USACH – Triangular, 2016 [<http://www.cisec.cl/index/sites/default/files/TRIANGULAR.pdf>].

Septiembre, en general, es un mes menos intenso en cuanto a la agenda política; no obstante se observan constantes: trabajo; salud, seguridad, pensiones. A estos sigue, en posición variable pero siempre presente, “crisis”. La alusión a la crisis se condice con la percepción ciudadana de recogida en entrevistas cualitativas del Informe Triangular realizado por el mismo equipo de estudios Cisec/Usach, que revelan una fuerte demanda por orden. “El orden se vuelve una demanda urgente cuando la inseguridad ciudadana, la delincuencia, parece ser una amenaza cada vez más abrumadora” (Diapo. 13). Esto se complementa con una visión de país está poblada de adjetivos negativos: “Está mal”, “caos”, “descontrol”, “todo patas para arriba”, “situación desastrosa”, “insostenible”, “confusión” (Diapo. 23).

El análisis de medios que plantea Big Data parte de un enfoque cuantitativo y busca consignar recurrencia temática; no obstante, una aproximación más bien cualitativa desde los contenidos apunta en sentido similar y, más aun, arroja luces sobre la relación medios-encuestas-políticos.

### 3 Medios-encuestas-políticos: el triángulo infernal

En este mismo ejemplar del BPE, en el capítulo “Elecciones y representación democrática”, Augusto Varas advierte acerca de la especial relación entre agenda política, medios de comunicación y sondeos de opinión pública, y su incidencia en la construcción de una agenda hegemónica. En este sentido,

la eficaz instrumentalización de las encuestas en este segundo gobierno de Michelle Bachelet podría convertir este periodo en un caso paradigmático de estudio.

El mal uso y abuso del instrumento ha llevado al descrédito de las encuestas; sin embargo, estas no merecen oprobio ni apología, ya que su objetivo no es reflejar la opinión pública “químicamente pura”, como lo señala René Maigret,<sup>12</sup> sino ayudarla a representarse de manera continua y contradictoria. Ahora bien, la relación medios-encuestas no es exclusiva del escenario político chileno actual. En un texto de 2001, Dominique Wolton vincula tres actores centrales en el escenario político: los medios de comunicación, los políticos (la clase política) y la opinión pública, en lo que el autor llama “el triángulo infernal”.<sup>13</sup> La omnipresencia de las encuestas estimularía la cultura de lo instantáneo, ya que estas se ubican en el nivel más superficial y volátil de la actualidad y los sucesos; en este sentido, Wolton considera nefasta para la vida política la alianza encuestas-medios. La paradoja, en todo caso, es que mientras las encuestas deberían permitir a los políticos aprehender mejor la realidad y agudizar la mirada crítica de la ciudadanía, terminan operando en sentido contrario, como instrumentos de sobreexposición al corto plazo que enturbian la mirada ciudadana.

En Chile, las encuestas han ingresado en el circuito de generación de opinión con gran protagonismo, como resulta evidente ya desde hace años en el caso de la agenda CEP (Centro de Estudios Públicos) y su medición de “presidenciables” —sobre todo al definir con criterios de la propia institución quiénes se incluyen en la medición—, así como en esa suerte de evaluación permanente que se hace del actual gobierno. En lo que respecta a la actual coyuntura política, y como hemos consignado en números anteriores del BPE, desde los primeros meses de gobierno, la prensa (sobre todo la vinculada a los medios tradicionales) ha sido vocera de encuestas que reiteran el rechazo a las reformas. En este sentido resulta paradigmática la encuesta Cadem, que se publica cada lunes y que — pese a su dudosa validez, dada la metodología *sui generis* que aplica<sup>14</sup>— es replicada por varios medios y se ha constituido en referente de algo así como el clima político del país. Titulares del diario electrónico *El Mostrador* son ejemplos contundentes de este fenómeno, al plantear nada menos que un cambio de gabinete fundado en los resultados de esta encuesta:

12 E. Maigret (2005), *Sociología de la comunicación y de los medios*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.

13 D. Wolton (2001), *Pensar la Comunicación. Punto de vista para periodistas y políticos*. Buenos Aires: Docencia.

14 La encuesta Cadem mezcla encuestas telefónicas y coincidentales/cara a cara. La muestra se compone de 714 casos, 494 entrevistas aplicadas telefónicamente y 220 entrevistas cara a cara en puntos de afluencia. Señala un margen de error (+/- 3,7 puntos), aunque no es probabilística.

Oficialismo presiona a La Moneda para que realice un cambio de gabinete tras nueva caída de aprobación de Bachelet.<sup>15</sup>

Aunque uno de los requisitos de la noticiabilidad es lo novedoso/sorprendente, la caída de la imagen presidencial y del Gobierno, son explotados desde los primeros meses de su mandato:

Encuesta Plaza Pública-Cadem: Aprobación a gestión de Bachelet alcanza un nuevo mínimo histórico de 19%.<sup>16</sup>

Sobre los mismos datos endebles se evalúa, prácticamente, a cada ministro o ministra:

Ministro Valdés es calificado con nota 4,4 y es responsabilizado por bajo crecimiento.<sup>17</sup>

Otra perspectiva interesante para analizar la relación medios-encuestas, es qué encuestas prefieren determinados medios. El siguiente gráfico refleja la frecuencia con que los medios mencionados han recurrido a la encuesta CEP en sus titulares: *Emol* y *La Tercera* en sus versiones digitales llevan gran distancia frente a los demás.

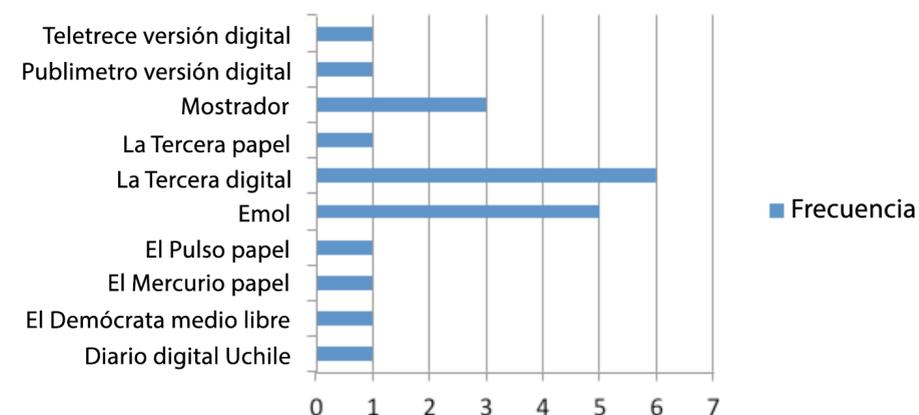
Esta primacía de la sociedad medios-encuestas en la definición de la agenda pública encuentra un campo despejado en las evidentes debilidades en términos de comunicación política por parte del Gobierno. Cabe recordar que la Secretaría de Comunicaciones, dependiente del Ministerio Secretaría General de Gobierno, lleva tres cambios en su dirección, con un largo periodo errático en cuanto al diseño o implementación de alguna estrategia comunicacional. A su vez, en una perspectiva de mediano y/o largo plazo, la falta de contrapesos a un sistema de medios altamente concentrado juega malas pasadas. En este sentido, en muchos países se considera que un sistema de medios públicos fortalecido es importante en términos de garantizar ciertas cuotas de diversidad y pluralismo, un rol que debería cumplir el canal público Televisión Nacional (TVN).

15 *elmostrador*, País, "Oficialismo presiona a La Moneda para que realice cambio de gabinete tras nueva caída de aprobación de Bachelet", 8 agosto 2016, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/08/oficialismo-presiona-a-la-moneda-para-que-realice-cambio-de-gabinete-tras-nueva-caida-de-aprobacion-de-bachelet/>

16 *elmostrador*, País, "Encuesta Plaza Pública-Cadem: Aprobación a gestión de Bachelet alcanza un nuevo mínimo histórico de 19%", 7 agosto 2016, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/08/07/encuesta-plaza-publica-cadem-aprobacion-a-gestion-de-bachelet-alcanza-un-nuevo-minimo-historico-de-19/>

17 *elmostrador*, País, "Cadem: ministro Valdés es calificado con nota 4,4 y es responsabilizado por bajo crecimiento", 25 julio 2016, <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/07/25/cadem-ministro-valdes-es-calificado-con-nota-44-y-es-responsabilizado-por-bajo-crecimiento/>

**Gráfico 3 Representación de encuesta CEP en prensa. Periodo 1 agosto a 6 octubre 2016**



Fuente: Gráfico elaborado por Patricia Rodríguez Heredia en el contexto del curso "Comunicación Política" del Magíster de Gerencia y Políticas Públicas de la Usach, octubre de 2016.

Ahora bien, el Programa de Gobierno de Michelle Bachelet preveía una importante reformulación de Televisión Nacional, que iba desde la definición de su misión, hasta el cambio del modelo de financiamiento.<sup>18</sup> Sin embargo, como se detalla a continuación, el avance de este proceso está en duda.

#### 4 Ley "larga" de TVN: botón de muestra

Desde mediados de 2016, se debate en la Comisión de Transporte y Telecomunicaciones del Senado la llamada "ley larga" de Televisión Nacional, Ley 19.132, que reemplazaría a la actual, que data de 1992. Cabe señalar que, a diferencia de la mayoría de las televisiones públicas de la región y del mundo, Televisión Nacional no recibe ningún financiamiento público y debe competir como un canal comercial más, a la vez que no estaba definido su rol diferenciado como medio público. La nueva ley, basada en realidad en una indicación sustitutiva del Ejecutivo, plantea mejoras a la ley vigente, pero sobre todo abre peligrosos vacíos. El texto propuesto define y describe la misión pública del canal, diferenciándola por fin del carácter comercial —y esto en sí constituye un importante avance—, a la vez que prevé la creación de un canal cultural. Sin embar-

18 "Se enviará un proyecto al Congreso para realizar un conjunto de modificaciones en materia de televisión pública orientados al cumplimiento de su misión pública. Una medida de alto impacto es la incorporación de financiamiento público de manera sistemática". *Programa de Gobierno de Michelle Bachelet 2014-2018*, p. 135, <http://michellebachelet.cl/programa/>

go, padece de carencias estructurales, en tanto no contempla financiamiento para cumplir con esta misión. Solo se prevén recursos financieros para permitir la adecuación tecnológica necesaria en el marco de la digitalización y para el inicio de un canal cultural, pero “no asegura financiamiento para la mantención a través del tiempo de una grilla programática de calidad”.<sup>19</sup>

El peligro que se advierte es que, si a futuro TVN no cuenta con recursos para cumplir con las exigencias que supone su misión, se vuelve un proyecto inviable, con consecuencias impredecibles. El proyecto de ley en debate tiene dos temas principales: financiamiento y estructura de gobierno del canal. Este último tema ha sido objeto de crítica durante largo tiempo, ya que el canal público tiene un directorio básicamente “cuoteado” entre las dos grandes coaliciones mayoritarias en Chile. El nuevo texto aumenta el número de miembros del cuerpo directivo; sin embargo, por los requisitos que establece, no se vislumbra un cambio cualitativo importante. Por el contrario, determina que los nuevos integrantes sean designados por los Ministerios de Cultura y Educación, y por el tipo de requisitos que define —haber ocupado altos cargos en el Gobierno o en empresa pública—, finalmente se trataría de un nuevo “cuoteo”. Por otra parte, el proyecto indica la creación de un Consejo Consultivo, que sí abriría espacio a organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, su capacidad de incidencia real parece dudosa.

En todo caso, el avance del debate y votación en el Parlamento —desde hace meses en la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado— es a cuentagotas. Los parlamentarios más activos en la formulación de indicaciones a este texto sustitutivo del Ejecutivo han sido los senadores Navarro, Quintana y Girardi. En los primeros días de octubre, el Colegio de Periodistas propuso indicaciones patrocinadas por el senador Guillier. Algunas de ellas, como la paridad de género en el Directorio, ya estaba contemplada en las indicaciones de los senadores Quintana y Navarro (cuota 50%), y Girardi (40%).<sup>20</sup> Aunque el Ejecutivo se habría planteado sacar adelante esta ley durante este año (2016), hacia fines de octubre recién se ha comenzado a debatir la primera indicación. Todo sugiere la carencia de un trabajo prelegislativo orientado a pavimentar el avance del proyecto.

En cuanto al canal cultural, la indicación sustitutiva prevé su financiamiento inicial (hasta USD 70 millones); sin embargo, no está definida la continuidad

del financiamiento. Tal como está planteada la “nueva ley”,<sup>21</sup> prácticamente se encarga a productoras privadas la producción audiovisual. Esta tendencia se observa también en otros países: se externaliza la producción de la televisión pública mediante la compra de programas a empresas privadas. Por una parte, es valorable fomentar la producción nacional independiente, fundamental en términos de cuidado del patrimonio cultural; sin embargo, es necesario evitar que el canal se convierta en el comprador de programas de bajo *rating* que los privados rechazan. Más allá de esta posible derivación, lo que resulta alarmante es que el financiamiento de TVN se derive al canal cultural para la compra de material audiovisual.

Un posible financiamiento público del canal público genera grandes resistencias en Chile y da lugar a cuestionamientos de la TV pública. Uno de los argumentos que se esgrime con frecuencia es la pronta muerte de la TV en manos de instrumentos que brindarán las nuevas tecnologías. Al respecto son necesarias algunas precisiones. Que las audiencias consuman a través de variados dispositivos y/o pantallas (smartphones, tablets, Smart TV, iPods, etcétera) no significa que no vean TV, y no altera las definiciones fundamentales del proyecto de ley. A su vez, como desde fines de los noventa se profetiza la desaparición del cine, la TV, los periódicos, entre otros, en manos de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), varios expertos en televisión recomiendan no decretar la muerte de la TV hasta que no se produzca. No solo en Chile, sino que en Europa y Estados Unidos, el consumo promedio de TV es tres horas diarias, aunque cambien los soportes a través de los que accedemos a ese medio.

Otro argumento apunta a la crisis que atraviesa la TV pública en el mundo; algo cierto, pero que obedece a diversos motivos. Uno de ellos es la competencia e indiferenciación con los canales privados, ya que, por una parte, se exige a los privados cubrir ciertos contenidos culturales; y al mismo tiempo, se pide que la TV pública dé espacio al entretenimiento y ofrezca productos de alto *rating*. Esta presión ya data de los años ochenta y condujo a varias estaciones públicas a tomar un modelo de financiamiento “mixto”. Actualmente, la misma BBC cerró uno de sus canales más grandes, BBC3, y lo convirtió en un servicio *online* para ahorrar, pero también para llegar a sectores más jóvenes. Sin embargo, se trata de uno de sus varios canales; la BBC sigue siendo una de las tres teledifusoras públicas más grandes del mundo junto con ARD (Alemania) y NHK (Japón). En Europa, las teledifusoras públicas juegan un papel central en el escenario *massmedia*: ARD (Alemania), RAI (Italia) y BBC1 (Inglaterra) lideran el *rating* en sus países.

19 J. Mondría, “Falla estructural de la nueva ley larga de TVN”, *elmostrador*, Noticias / Blogs y Opinión, 26 septiembre 2016 [<http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2016/09/26/falla-estructural-de-la-nueva-ley-larga-de-tvn/>].

20 “Colegio de Periodistas y senador Guillier ingresan indicaciones para pluralizar directorio de TVN”, *colegiodeperiodistas.cl*, 4 octubre 2016 [<http://www.colegiodeperiodistas.cl/2016/10/colegio-de-periodistas-y-senador.html>].

21 En estricto rigor, como está dicho, se trata de una indicación sustitutiva del Ejecutivo que modifica la Ley N° 19.132 de Televisión Nacional de Chile.

## Conclusiones

Para el Gobierno, la disputa por la agenda pública, el intento de liderar la construcción de sentidos compartidos, parece hoy (octubre de 2016) una batalla perdida. Desde ya, no cabe demonizar a los medios como únicos responsables del devenir de los hechos. Quien debió ser contraparte poderosa en la construcción de agenda, se disuelve por doble vía: en lo inmediato y en el mediano plazo. En lo inmediato, por la fallida o ausente comunicación política, supuestamente en manos de la Secretaría de Comunicaciones. En el mediano y largo plazo, las políticas de comunicación —en tanto regulación del sistema de medios— son tierra de nadie. La esperanza de reformular la misión, el financiamiento y gobierno de Televisión Nacional, se opaca de la mano de la tramitación de la llamada “ley larga de TVN” que, como otros procesos parlamentarios, se asfixia en un mar de obstáculos políticos y burocráticos, poniendo en evidencia la falta de trabajo prelegislativo, así como la precariedad de la gestión política y técnica. De esta manera, los vacíos que deja el Gobierno al desertar de la comunicación política y de las políticas de comunicación, permiten la invasión del campo por parte de otros contendores.

# Ciudad y reconstrucción

# La muerte de las palomas: Elecciones Municipales 2016

Alfredo Rodríguez

Paula Rodríguez<sup>1</sup>

**Cartel:** mensaje visual, impreso o grabado, instalado en un soporte, de madera o PVC, generalmente de grandes dimensiones. Como palomas, trípodes, entre otros.

Servicio Electoral de Chile (Servel),  
*Manual de consulta de campaña y propaganda electoral.*  
*Elecciones municipales 2016*, p. 11.

Meses antes de las elecciones municipales, nos atraía la idea de revisar las diferentes posiciones y propuestas que tendrían los candidatos en sus campañas respecto a sus comunas, pensando que eso permitiría destacar la dimensión territorial propia de los problemas urbanos y de la gestión administrativa municipal.

Para avanzar en el tema, comenzamos a observar las páginas web de los partidos y de los candidatos a los cargos en disputa, para revisar y comparar sus diversos programas políticos, sus propuestas y posiciones con respecto tanto al papel de los municipios en general, como al cumplimiento de sus funciones

---

<sup>1</sup> 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.

y atribuciones. Se trataba de un ejercicio ya realizado en anteriores elecciones, como en las Presidenciales de 2013,<sup>2</sup> cuando comprobamos que todos los candidatos, con diferentes énfasis, tenían propuestas respecto al crecimiento urbano, a la segregación socioespacial, a los problemas de las ciudades, incluidos vivienda social, transporte, seguridad, entre otros. También lo habíamos observado, a menor escala, en las elecciones municipales de 2012,<sup>3</sup> ocasión en que los candidatos en las principales comunas presentaban diagnósticos y programas bastante detallados.

Nuestra primera revisión de las campañas municipales 2016 nos llevó a comprobar que, salvo en páginas web de agrupaciones políticas nuevas, en los sitios de los partidos tradicionales solo aparecían las fotografías de los candidatos y candidatas, sin mayor explicación; e incluso, en casos de postulantes a concejales, nombres sin fotografía ni otra explicación. Entre las pocas páginas en que se presentaba un programa municipal, junto con las candidaturas a alcalde y concejales y una historia sobre cómo estas candidaturas se habían generado por una primaria independiente, estaba la del Pacto Urbano La Matriz, de Valparaíso.

En cuanto a los sitios oficiales, la página del Servicio Electoral (Servel) contenía la nueva normativa electoral, de 2016, y el listado de candidatos de todas las comunas del país. La nueva Ley de Financiamiento Electoral, de abril de este año, incluye indicaciones detalladas de los perímetros y tamaños de los espacios urbanos donde estaba permitido colocar (y se podía encontrar) propaganda pública (palomas, letreros, lienzos).<sup>4</sup>

Desde el 23 de septiembre, los alcaldes que van a la reelección deberán renunciar a su cargo. En este periodo recién se pueden instalar los letreros y palomas en lugares públicos y privados autorizados por el Servel. No pueden ser instalados en toda la vía pública, como se hacía antes. Así lo manifestó el director regional Servicio Electoral Cuarta Región, Francisco Villalobos Astorga: “Los espacios públicos, para los efectos de esta ley, son las plazas, parques y lugares públicos que así se han definido por la ordenanza general de la Ley de Urbanismo y Construcción, y los lugares privados son las propiedades que obedecen a la titularidad en el dominio de una persona sea porque es dueña, ocupante o poseedor local”, señaló. (*Eldía*, 13/09/2016)<sup>5</sup>

2 Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez (2013), “Informe ciudad y reconstrucción: lo que queda por hacer”, *Barómetro 7, Cae el telón*, diciembre 2013.

3 Alfredo Rodríguez & Paula Rodríguez (2013), “Urbanismo a la carta”, *Barómetro 5, Tan lejos, tan cerca*, octubre 2012.

4 Servel | Servicio Electoral de Chile, *Municipales 2016* [http://www.servel.cl/elecciones-2016/]. La Biblioteca del Congreso Nacional, en su sección *Leyes por tema*, “Financiamiento electoral”, presenta una selección de leyes y decretos sobre donaciones, límite, control y gasto del financiamiento electoral que incluye diez ítems, entre leyes y resoluciones [https://www.leychile.cl/Consulta/listado\_n\_sel?\_grupo\_aporte=&sub=800&agr=2&comp=].

5 Gabriela Rojas (2016), “Desde el 23 de septiembre se podrá instalar propaganda electoral en espa-

En una segunda revisión, a quince días de la elección, el panorama de las páginas web de los partidos y candidatos no había variado. Lo que sí había cambiado era la existencia de numerosas páginas web privadas que se presentaban como instrumentos que permitirían que tanto candidatos como votantes pudieran encontrarse; y los últimos, votar de manera informada. Salvo la de *El Mercurio* (diario adscrito a la derecha), ninguna de dichas páginas logró cumplir su objetivo, porque suponían que los candidatos a alcaldes (1.228) o concejales (13.227) se inscribirían en algunas en forma gratuita, o en otras previo pago, lo que no ocurrió de manera generalizada. La página de *El Mercurio* fue la única que presentaba por sí misma el listado completo con todos los candidatos de todas las comunas del país.

Si bien encontramos información muy detallada en documentos *online* del Servel, referida a los aspectos administrativos de regulación y control de gastos, los datos que ofrecía la web respecto a los programas de los candidatos y partidos fueron escasos: los problemas principalmente mencionados se referían a aspectos puntuales, como seguridad pública, aseo de las calles o el horario de bares.

En el resto de plataformas encontramos tres variantes: las que privilegiaban los aspectos de control ciudadano y transparencia; las que se centraban en intereses político-académicos; y unas terceras que presentaban información ciudadana e interrelación entre votantes y candidatos, o simplemente aparecían como oportunidades comerciales. En estos tres diferentes tipos de plataformas se evidenció la ausencia del objeto en disputa: el municipio como ente político, como actor de peso en el desarrollo urbano, en el ordenamiento de las ciudades.

En conclusión, la información disponible estaba dispersa; la pasión política, aplastada por el sueño digital; y las calles, vaciadas de propaganda política.

De lo anterior queremos presentar tres notas cortas: una primera se refiere a la importancia de los municipios en el ordenamiento urbano; una segunda, a la ilusión de la democratización digital de la política; y finalmente, una tercera nota respecto a los partidos y movimientos y sus principios.

## 1 NOTA 1: De qué se preocupa un municipio

El artículo 1° de la Ley 18.695 (Ley Orgánica de Municipalidades) señala lo siguiente:

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las

ciudadanos públicos y privados”, *El Día*, 23 septiembre [http://www.diarioeldia.cl/politica/desde-23-septiembre-se-podra-instalar-propaganda-electoral-en-espacios-publicos-privados].

necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.

Los cometidos de las municipalidades son muchos: abarcan gran parte de lo que constituye la vida cotidiana de las personas que habitan las comunas bajo su jurisdicción (satisfacer sus necesidades y asegurar su participación en el progreso...), y sobrepasan sus territorios comunales. Como señala Carrión en su artículo “El desafío político de gobernar la ciudad”,<sup>6</sup> los municipios son unidades políticas cuyo funcionamiento está cruzado por factores locales, nacionales y globales. Esto se expresa en sus actividades y hace que en los municipios se manifieste un conjunto de actores y leyes, aparentemente fragmentados y dispersos, pero que dan cuenta de instituciones y reglamentos que superan el ámbito local en que se desenvuelven.

Muchas de las funciones propias del municipio se relacionan con la acumulación de capital —por ejemplo, en las acciones relacionadas con la inversión municipal y pública en ambiente construido e infraestructura—, factor que incide en que el suelo urbano se expanda y organice de una manera determinada. Con tal fin, se le entregan atribuciones al municipio en lo relacionado con la planificación, la regulación, el transporte, la construcción, la urbanización, entre muchas otras.

De acuerdo con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, los municipios deben: (a) elaborar y aprobar el Plan Comunal de Desarrollo (Pladeco); (b) planificar y regular la comuna, vía el Plan Regulador Comunal y /o Planes Seccionales; (c) promover el desarrollo comunitario; (d) regular el transporte público de acuerdo con las normas y leyes del ministerio sectorial; (e) regular la construcción y urbanización de la comuna de acuerdo con las reglamentaciones del ministerio sectorial; (f) preocuparse del aseo y ornato de la comuna; (g) encargarse de la educación y cultura, la salud y el medio ambiente, la asistencia social y jurídica; (h) trabajar en capacitación y promoción del empleo, el turismo y la recreación; (i) proporcionar viviendas sociales e infraestructura sanitaria; (j) prevenir riesgos y dar ayuda en casos de emergencias o catástrofes, trabajar en la prevención en seguridad ciudadana; y (k) promover la igualdad de oportunidades de género.

En este marco, son tres las herramientas de que dispone el municipio para gestionar la comuna: el presupuesto anual, el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) y el Plan Regulador.

El Pladeco, según está establecido en la Ley 18.695, debe incorporar en sus propuestas los intereses de las personas. Tiene que ser un instrumento flexible,

6 Fernando Carrión (2007), “El desafío político de gobernar la ciudad”, *Nueva Sociedad*, (212), 36-52 [http://nuso.org/articulo/el-desafio-politico-de-gobernar-la-ciudad/].

abierto a ser revisado y ajustado de acuerdo con los cambios que puedan ocurrir en la comuna. Entre sus principios orientadores, se indican los siguientes:

– *Instrumento Operativo*. Instrumento rector del desarrollo en la Comuna, que traduzca los lineamientos y objetivos estratégicos en un programa plurianual de acciones.

– *Instrumento Estratégico*. Que contemple las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y a promover su avance social, económico y cultural.<sup>7</sup>

Si bien los Pladeco son actualizados cada cuatro años, en la mayoría de las ocasiones su contenido deviene solo una “declaración de buenas intenciones”, cuyo propósito es cumplir con la ley. Se convierten en un instrumento meramente formal, cuyas propuestas no se traducen en la concreción y seguimiento de lo planteado.<sup>8</sup>

Por su parte, el Plan Regulador Comunal y/o Planes Seccionales ordenan territorialmente la comuna, estableciendo usos del suelo, densidades, zonificaciones y localización de equipamiento, entre otros.<sup>9</sup>

El punto que queremos destacar es que, desde la perspectiva de la economía urbana, una de las actividades principales que realizan las municipalidades es la producción del espacio urbano. Es por intermedio de los planes reguladores, planes seccionales, que determinan los usos del suelo y sus intensidades. Así, en los territorios municipales se realiza la acumulación (y sobrea-cumulación) territorial de la riqueza, y también la apropiación de la plusvalía proveniente de la renta urbana. Además, en estos territorios se manifiestan, originan y ubican, local y socialmente, elementos preponderantes en la formación de la renta urbana: los terrenos (el suelo urbano), el tipo de productores y consumidores (actuales y futuros) de suelo y bienes urbanos, y el nivel de participación de los distintos actores estatales.

En todo lo anterior, la planificación urbana desempeña un rol importante. La acción pública es un factor clave en la formación de la renta del suelo en los municipios, por cuanto el grado de urbanización, la calidad de los equipamientos, servicios, las diferencias de accesibilidad, entre otros, actúan e in-

7 Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Subdere) y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2009), *Manual de elaboración del Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco)*. Santiago: Subdere / Cepal, p. 9 [http://www.subdere.gov.cl/sites/default/files/documentos/articles-77172\_recurso\_1.pdf].

8 G. Valdivieso (2012), “¿Para qué sirve el Pladeco?”, *Planeo 7* [online] [http://revistaplaneo.uc.cl/2012/10/09/para-que-sirve-el-pladeco/].

9 Todas las municipalidades presentan sus cuentas anuales, de acuerdo con lo establecido y para cumplir con lo señalado en el artículo 56, de la Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Esto quiere decir que si bien no hay ley que obligue a la creación y presentación de un programa, sí existe un mecanismo como la exigencia de la cuenta anual que permitiría revisar su cumplimiento.

tervienen en el valor del suelo y los bienes urbanos, y explican las diferencias entre comunas. En este marco se deben entender los temas que preocupan a los municipios y sus autoridades, como también las funciones y atribuciones de las municipalidades.

Ahora bien, si las acciones que se llevan a cabo en los municipios tienen gran importancia para el desarrollo de las ciudades, porque las inversiones en el ambiente construido actúan sobre la formación de la renta urbana, y —en palabras de David Harvey— pueden permitir y asegurar “formas más eficientes de acumulación de capital”,<sup>10</sup> también los municipios podrían ser instrumentos de redistribución de riqueza en las comunidades locales, si hubiera políticas urbanas (en el ámbito nacional) que respondieran a este objetivo.

Poco de esta discusión ha estado presente en la campaña electoral.

## 2 NOTA 2: La información electoral

En las páginas web del Servicio Electoral y de la Contraloría General de la República, como en otros sitios de internet, se puede encontrar tanto la información oficial respecto a las normas que rigen las elecciones municipales, como información acerca de los candidatos.

### 2.1 Información oficial sobre procedimientos administrativos

#### *Servicio Electoral (Servel)*

En diferentes cartillas del Servel para los partidos —cerca de veinte archivos diferentes—, se informa sobre las distintas regulaciones para participar en las elecciones municipales, en aspectos como los requisitos y las incompatibilidades para ser candidato, las declaraciones de candidatos solos o en pacto electoral, entre aquellos relacionados con la inscripción. Asimismo, se entrega información relativa a la Ley 19.884, sobre Transparencia, límite y control electoral, que en su artículo 4° establece los límites de gastos.<sup>11</sup> Se comprende por

10 D. Harvey (2007), “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”, en *Social Register 2004* (pp. 99-129). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), p. 101 [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf].

11 “El límite de gasto de los candidatos a alcalde no podrá exceder de la suma de ciento veinte unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por tres centésimos de unidad de fomento el número de electores en la respectiva comuna. Cada candidato a concejal podrá gastar una suma no superior a la mitad de aquella que se permita al correspondiente candidato a alcalde. / El límite de gasto de los candidatos a consejeros regionales no podrá exceder de la suma de trescientos cincuenta unidades de fomento, más aquella que resulte de multiplicar por un centésimo de unidad de fomento los primeros doscientos mil electores, por setenta y cinco diezmilésimos de unidad de fomento los siguientes doscientos mil y por cinco milésimos de unidad de fomento los restantes electores de la respectiva circunscripción provincial”. Artículo 4°, Ley 19.884, sobre Transparencia, límite y control electoral, Ministerio del Interior, 2003.

gasto electoral los desembolsos o contribuciones por parte de personas, candidatos o partidos, que se refieran a: (a) propaganda, eventos, manifestaciones; (b) encuestas; (c) arriendos; (d) pago de servicios; (e) viajes y transportes; (f) trámites administrativos; (g) gastos menores, como alimentación; (h) gastos por trabajos voluntarios.

La ley señalada regula los aportes privados y públicos, y establece las sanciones para cuando se infrinja o no respete lo establecido en la legislación.

En estas materias, las diferencias en los montos asignados, por ejemplo, entre las comunas de la Región Metropolitana, pueden ser importantes. Es el caso de las comunas de Alhué y Maipú: mientras el límite del gasto electoral de la primera, para alcaldes, es de algo más de 7 millones de pesos y cerca de 4 millones para concejales; en el caso de la segunda el límite del gasto electoral para alcaldes bordea los 300 millones y para concejales, los 140 millones.

Con respecto a las candidaturas, los requisitos para poder ser inscrito como candidato a alcalde son: (a) ser ciudadano, (b) tener habilidades de lecto-escritura, (c) tener residencia en la comuna en la que postula, (d) tener su situación militar al día, (e) no estar inhabilitado por alguna ley, (f) no ser drogodependiente.

En el caso de los candidatos de partidos, pactos y subpactos, las declaraciones de las candidaturas deben incluir información de los partidos que los postulan, datos personales de los candidatos (incluyendo una declaración de patrimonios e intereses), la autorización del director del Servel para abrir una cuenta de banco a nombre del candidato y:

Declaración jurada del candidato, en original, hecha ante notario público o ante el oficial del Registro Civil correspondiente a la comuna donde él resida, en la cual señala cumplir con los requisitos constitucionales y legales para ser candidato y no estar afecto a las inhabilidades. (Ley 18.700, artículo 3°)

En el caso de las candidaturas independientes, el artículo 112, de la Ley 18.695, indica que el candidato debe ser patrocinado por el 0,5% de las personas que votaron en la votación popular más reciente. El número de votos será determinado por el director del Servel.

#### *Contraloría General de la República*

Una segunda fuente de regulaciones administrativas es el documento de la Contraloría “Instrucciones con motivo de las elecciones municipales del año 2016”,<sup>12</sup> que detalla, entre otros aspectos, los siguientes: las legislaciones referidas a la

12 Contraloría General de la República, División de Municipalidades, Subdivisión Jurídica, “Instrucciones con motivo de las elecciones municipales del año 2016”, Santiago, 3 febrero 2016 [https://goo.gl/aXv-VZq].

promoción y defensa de la probidad administrativa; lo que se entiende por una gestión administrativa eficiente y eficaz; los límites de las actividades políticas que se pueden realizar en la administración pública; el uso adecuado de los recursos, personal, bienes muebles e inmuebles del Estado; y qué hacer en caso de repostulación del alcalde (subrogación, presidencia del Concejo), entre otros.

## 2.2 Plataformas privadas con información acerca de las municipales

En la campaña de las elecciones municipales de 2016 aparentemente hubo una apuesta por el uso de tecnologías de la información y comunicación (TIC) y una creencia en su capacidad para hacer política y promover una participación ciudadana más limpia, transparente, participativa.

En Plataforma Urbana, “portal web enfocado a la arquitectura urbana...”, se presentan seis páginas web con información sobre los candidatos a las elecciones municipales.<sup>13</sup> Por nuestra parte, hasta mediados de octubre encontramos al menos diez plataformas diferentes que ofrecían información del mismo tipo, y distintas formas de vinculación virtual entre votantes y candidatos. De algunas de ellas damos cuenta a continuación.

### Candidatos 2016

Es una página web patrocinada por una agencia de publicidad de Concepción, en la cual se ofrece la posibilidad de que los candidatos se inscriban y que los votantes les envíen propuestas.<sup>14</sup> Los candidatos pueden registrarse por región, comuna y cargo (alcalde o concejal).

Se ofrece venta de publicidad y la posibilidad de que los interesados en los candidatos sigan la página y, con sus entradas, mejoren su apreciación virtual.



Nota: Sitio discontinuado.

13 C. Martínez, “Conoce a los candidatos para las Elecciones Municipales 2016 en estas 6 plataformas”, *Plataforma urbana*, 7 octubre 2016 [http://www.plataformaurbana.cl/archive/2016/10/07/conoce-a-los-candidatos-para-las-elecciones-municipales-2016-en-estas-6-plataformas/].

14 En http://www.candidatos2016. Sitio discontinuado.

También se brinda la opción (pagada) de apoyar al candidato y ubicarlo en los primeros lugares de la lista de preferencias o más visitado, vía webpay.

### Candidatos Municipales 2016

Esta página web fue creada por Smartlab,<sup>15</sup> laboratorio de experimentación digital de la Universidad del Desarrollo (UDD). Según el decano de la Facultad de Gobierno UDD, con esta página se demuestra que las ciencias políticas y las tecnologías de información y comunicación pueden realizar un aporte en las elecciones.<sup>16</sup> Fue desarrollada “bajo el concepto de *crowdsourcing*, ya que, por un lado, son los candidatos quienes presentan sus propuestas; y por otro, los usuarios identifican problemáticas en sus comunas y les piden a los candidatos que se hagan parte del problema en caso de ser electos”.<sup>17</sup>

### Candidato Transparente

Es un sitio creado por el Consejo para la Transparencia con información de los candidatos a alcaldes, quienes, de manera voluntaria, deben entregar datos acerca de sus campañas, presupuestos, financiamientos, fuentes de donación, propuestas, entre otros.<sup>18</sup> La página ofrece la posibilidad de cruzar las preferencias de la persona que consulta con las de quienes postulan a los cargos municipales, a fin de obtener coincidencias por temas.<sup>19</sup> Al ciudadano transparente se le despliegan entonces en pantalla “los temas marcados con la misma prioridad dada por usted” y las que han indicado los candidatos.

### TuCandidato

Es un sitio web con base en Talca, que tiene como objetivo promover la educación cívica de los ciudadanos.<sup>20</sup> Se ofrece como un medio para conocer a los candidatos y sus propuestas, comentar, opinar y plantearles inquietudes.<sup>21</sup>

15 Smartlab UDD es una unidad dentro de la Vicerrectoría de Innovación y Desarrollo, que nació bajo la necesidad de crear un centro que potenciara la interconectividad y cultura digital dentro de la comunidad UDD. En su página indica: “A través de distintos proyectos, hemos logrado incentivar el uso de herramientas digitales para crear soluciones inteligentes”. [http://smartlab.udd.cl/quienes-somos-2/].

16 UDD, Universidad del Desarrollo | Noticias, “UDD lanza aplicación móvil de candidatos municipales”, 24 agosto 2016 [http://www.udd.cl/noticias/2016/08/24/udd-lanza-aplicacion-movil-candidatos-municipales/].

17 Ibíd.

18 Consejo para la Transparencia, “Candidato transparente”, por José Luis Santa María, Presidente Consejo para la Transparencia [http://www.consejotransparencia.cl/candidato-transparente/consejo/2016-08-30/133100.html].

19 Los temas sobre los cuales se establecen coincidencias son: Adulto mayor, Asistencia social y jurídica, Cultura, Educación, Empleo, Medio Ambiente, Mujeres, Niños, Obras Municipales, Participación Ciudadana, Salud, Seguridad ciudadana, Transparencia, Transporte, Turismo, Deporte y Recreación, Vivienda.

20 “Somos”, *TuCandidato* [http://tucandidato.cl/].

21 “¿Eres Candidato?”, *tucandidato* [http://tucandidato.cl/eres-candidato/].

Tanto en relación con las campañas de alcalde como las de concejales, se ofrecen dos planes de pago para el ingreso de sus datos en la plataforma: básico y *full*, con diferentes precios.

### **Lupa Electoral**

Es una plataforma del Centro de Estudios Espacio Público, que tiene por objetivo informar e incidir en que la ciudadanía se involucre en las elecciones.<sup>22</sup> Los candidatos podían ingresar información relativa a sus campañas (declaración de intereses y su patrimonio, entre otros).

Según Eduardo Engel, expresidente del Consejo Asesor Anticorrupción y presidente de Espacio Público, “hoy existen nuevas reglas de campaña y financiamiento de la política gracias a que se materializaron en ley buena parte de las recomendaciones que hicimos en el Consejo Asesor Presidencial. Nuestro objetivo es poner a disposición de la ciudadanía estas nuevas normas de una forma sencilla y gráfica para incentivar la participación electoral informada”.<sup>23</sup>

Lupa Electoral se presenta como sitio que permite el control de los candidatos tanto en sus gastos como en sus financiamientos y cumplimiento de las normas de publicidad. Como uno de los mecanismos destinados a cumplir con tal propósito, para cada comuna del país se presentan planos en los cuales se señalan los espacios públicos donde está permitido colocar propaganda electoral, lo cual —según los autores de la página— no solo facilitará el control, sino también las denuncias en caso de “carteles instalados en lugares no habilitados”.

### **Vota Inteligente**

Página desarrollada por la Fundación Ciudadano Inteligente, cuyo objetivo es fortalecer la participación ciudadana colectiva.<sup>24</sup> Promueve la acción colectiva a través de la presentación de propuestas ciudadanas, las que son enviadas a los candidatos y candidatas de las comunas correspondientes. Es una iniciativa apoyada por Base Pública, Techo Chile, Fundación para la Superación de la Pobreza y Urbanismo Social.<sup>25</sup> En la página se descarga una guía muy interesante y útil en la cual se explica el funcionamiento de los municipios y la forma como un grupo de vecinos puede elaborar sus propuestas ciudadanas.<sup>26</sup>

22 Espacio Público | Noticias | Lupa electoral, “Lupa Electoral pone a disposición de la ciudadanía información práctica para las elecciones municipales”, 27 octubre 2016 [http://www.espaciopublico.cl/?s=lupa+electoral].

23 Ibíd.

24 CiudadanoInteligente.org, “Quiénes somos” [http://ciudadanoInteligente.org/#sobre-nosotros].

25 Comunidad-i, el blog de ciudadano inteligente [http://blog.ciudadanoInteligente.org/].

26 “Material ciudadano” (Guía ciudadana, Ficha Ciudadana), *votainteligente* [http://votainteligente.cl/pages/visible/material-ciudadano/].

### **Pregúntale a tu Candidato**

¿Cómo mejoraría las condiciones del tránsito peatonal y de bicicletas en su comuna? ¿Cómo promovería un desarrollo urbano armónico en su comuna? ¿Cómo mejoraría los espacios públicos y áreas verdes de su comuna? Estas son algunas de las diez preguntas que elaboró el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), referidas a temas que considera fundamentales para que los votantes puedan saber qué proponen los candidatos respecto a la ciudad.

Aunque no es una plataforma propiamente tal, es una invitación del Consejo a plantearles estas preguntas a los candidatos usando el *hashtag* #Pregúntaleatucandidato.

### **Elecciones 2016**

La página Elecciones 2016,<sup>27</sup> elaborada por *El Mercurio*, en Emol.com, fue la más completa de todas. Entregó, desde un inicio, la información sobre los candidatos inscritos en Serval, con sus fotografías y afiliaciones políticas. Contó con varias secciones y, haciéndose cargo de la falta de información sobre las propuestas de los candidatos, presentó una sección denominada “Debate virtual”, en la que reunió información de los candidatos de Iquique, Valparaíso, Concepción, y de trece comunas de Santiago.

Elecciones 2016 permitía interacción, y las personas que accedían podían indicar sus preferencias por los candidatos, según comunas, en una encuesta que se desplegaba junto al listado y fotografías de los candidatos, por comuna. En letra muy pequeña se advertía: “Las encuestas son solo referenciales y no representan la real tendencia de votación de una comuna, ya que permiten más de un voto por persona y no existen filtros geográficos. La consulta seguirá activa hasta las elecciones”.

### **2.3 La ilusión democrática**

Las regulaciones con respecto a los gastos de las campañas, al uso de los lugares públicos y tipos de propaganda pública, junto con la escasa, casi nula, información sobre los programas de los candidatos, explican en parte que en estas elecciones el 85% de los alcaldes fuera reelegido.

Las elecciones municipales 2016 se dieron en torno a una campaña en la cual no hubo mucho espacio físico, ni tampoco tiempo, para situar nuevos candidatos. De ahí que diferentes grupos pensaran que eran el momento apropiado para que convergieran candidatos y votantes en el espacio virtual de internet. Sin embargo, el supuesto de que los candidatos (o sus simpatizantes)

27 “Elecciones 2016”, Candidatos para las elecciones ciudadanas 2016, *Emol.com* [http://www.emol.com/especiales/2016/actualidad/nacional/elecciones-municipales/candidatos.asp#a4101].

se verían atraídos a utilizar estas plataformas web ingresando la información básica de sus campañas, no se cumplió.

El caso de la plataforma electoral de *El Mercurio* es diferente: se trató de un esfuerzo periodístico que, desde su inicio, cubrió el universo de los casi 14.500 candidatos. Sin embargo, tampoco en este caso hubo mayor participación de los candidatos y votantes, en el sentido de que agregaran información. El punto importante en cuanto a propaganda electoral era la encuesta *online*, que mostraba las preferencias asignadas a cada uno de los candidatos.

El automatismo casi de mercado en el cual varias de estas páginas confiaban, no ocurrió.

### 3 NOTA 3: Las propuestas de los partidos y los movimientos ciudadanos

En general, los partidos no desarrollan explícitamente, en sus principios y programas, el tema de las ciudades, ni el de los diferentes actores que intervienen y se benefician con su crecimiento. Sin embargo, todos hacen alguna mención a aspectos parciales, como ser la vivienda social, los espacios públicos, el papel del municipio, aunque siempre en formulaciones muy generales.

Para las municipales, ningún candidato asociado a un partido tenía un programa. Ello porque parten del supuesto de que los candidatos suscriben a los principios de los partidos, y que es en el trabajo en terreno donde 'se bajan' los principios.

#### 3.1 Partidos políticos

En la Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, se establece que las candidaturas a alcalde pueden ser inscritas por partidos, pactos entre partidos, pactos entre partidos e independientes y por independientes.

De acuerdo con la información del Servel, son 17 los pactos electorales y dos los partidos que inscribieron candidatos para las elecciones municipales de este año: Partido Regionalista de Magallanes; Pacto Nueva Mayoría Para Chile; Pacto Poder Ecologista y Ciudadano; Pacto Aysén; Pacto Nueva Mayoría; Pacto Chile Vamos; Pacto con la Fuerza del Futuro; Pacto Chile Vamos RN-Independientes; Pacto Chile Quiere Amplitud; Pacto Chile Vamos PRI-Evópoli e Independientes; Pacto Cambiemos la Historia; Pacto Chile Vamos UDI-Independientes; Pacto Pueblo Unido; Pacto Norte Verde; Pacto Yo Marco por el Cambio; Pacto Alternativa Democrática; Partidos Unidos Resulta en Democracia; Pacto Justicia y Transparencia; Pacto Nueva Mayoría por Chile.

A partir de una revisión de los sitios web de los partidos, se pueden señalar sus lineamientos en asuntos urbanos.

En materia de vivienda, el Partido Socialista (PS) suscribe y apoya las po-

líticas habitacionales que fueron implementadas durante los gobiernos de la Concertación. El Partido Radical (PR) apoya recuperar el carácter solidario de los barrios, por medio de la mantención y aprovechamiento de los espacios públicos. Plantea la necesidad de organizar a las personas en torno al municipio. Junto con lo anterior, menciona la necesidad de implementar políticas de redistribución de la renta urbana y revisar las actuales herramientas para el financiamiento de viviendas económicas (subsidio).

El Partido Por la Democracia (PPD) señala que los municipios deben ser gobiernos locales, autónomos, con atribuciones propias, que se construyan de la mano de las comunidades locales. La Unión Demócrata Independiente (UDI) plantea que la comuna es la unidad estratégica para la participación de las personas y que, por ello, los municipios deben asegurar su carácter apolítico.<sup>28</sup> De manera similar a la de la UDI, Renovación Nacional destaca que los municipios son la base de la descentralización. Esta permitiría la proximidad entre el Estado y las personas, y aseguraría que se cumpla el mandato que las personas les entregan por medio de la votación. Para Evópoli, por su parte, las instituciones urbanas (como las plazas y las escuelas) son los lugares en los que se puede practicar la libertad social.

El Partido Ecologista aboga por la implementación de planos reguladores que apunten al respeto del ecosistema, a buscar la participación de las personas de manera vinculante, a la inclusión de energías limpias y al reciclaje, entre otras medidas.

El Partido Progresista (PRO) cuenta con un extenso programa sobre temas urbanos en el cual se aborda desde la gestión del territorio, planificación, transporte, hasta la construcción y el arriendo de viviendas.

Con algunas directrices generales, como las mencionadas, los candidatos las adaptaban e incorporaban temas más específicos de sus comunas —generalmente aseo y seguridad ciudadana, como ya está dicho—, igualmente atribuibles a cualquiera situación.

#### 3.2 Pacto Urbano La Matriz, Valparaíso

La campaña y el discurso del Pacto Urbano La Matriz es interesante, porque difiere del modelo habitual de los partidos tradicionales de operar en el ámbito local: se trata de una organización que se construyó como respuesta a problemas urbanos propios de Valparaíso, y se expresó en una propuesta urbana específica para la ciudad, "Programa abierto para un gobierno comunal".<sup>29</sup>

28 Unión Demócrata Independiente, *Facebook Somos UDI* [<http://www.udi.cl/somos-udi/#869>].

29 <http://jorgesharp.cl/wp-content/uploads/2016/08/Programa-Abierto-para-un-Gobierno-Comunal-Valpara%C3%ADso-Ciudadano.pdf>. Este sitio está discontinuado; sin embargo, en <http://jorgesharp.cl/?s=Programa>, se encuentra el artículo "Alcalde Ciudadano expuso los pilares del programa en debate".

La importancia política del Pacto Urbano La Matriz reside en que logró, desde agosto de 2015 en adelante, articular las diferentes organizaciones y movimientos preocupados por el destino y desarrollo urbano de Valparaíso. Se trata de organizaciones que, desde tiempo antes, habían estado enfrentándose al municipio y autoridades regionales por las amenazas para la ciudad que suponen las grandes intervenciones urbanas. Entre ellas, por ejemplo, el nuevo Terminal 2,<sup>30</sup> la construcción del mall Barón, los nuevos conjuntos de viviendas que destruirán el Jardín Botánico Pumpin, el parque Jack Davis, la edificación en altura en la parte baja de los cerros.

Desde hace años, las organizaciones sociales, ciudadanas, vecinales de Valparaíso tienen claro el rol central que desempeña el municipio para definir el desarrollo urbano de la ciudad. Lo han aprendido a lo largo de una historia en que los hitos han sido los diversos intentos por impedir que las grandes empresas y la actividad inmobiliaria los despojen de la ciudad.

En esta tradición, a comienzos de año, el Pacto Urbano La Matriz organizó y realizó unas primarias “ciudadanas”. Para la campaña electoral presentó una propuesta de desarrollo de la ciudad, tanto en términos físicos como económicos, sociales y políticos. Resumiendo: en el caso del Pacto Urbano La Matriz hay un programa político para la ciudad, hay un reconocimiento del papel del municipio en el desarrollo urbano y la necesidad de validar sus acciones con los habitantes de la ciudad.

## Comentarios finales

### *La falta de información es signo de otra cosa: falta de propuestas políticas*

Las modificaciones a la ley electoral y las nuevas atribuciones del Servel regulan el financiamiento de las campañas, aportan transparencia acerca del origen de los recursos involucrados, y han concentrado la propaganda en determinados lugares del espacio público.

Sin embargo, aun siendo la transparencia de las finanzas un aspecto muy positivo, no puede ser el único criterio con que la ley regule a los candidatos. Se ha dejado de lado lo fundamental del proceso electoral: que los candidatos tengan obligación de presentar un programa, una carta de navegación de lo que ofrecen realizar, ya sea como alcaldes o como concejales.

con Leopoldo Méndez, con vínculos a secciones Programa, y cada una de sus Propuestas.

30 Se trata de una gran plataforma para recepción de los barcos Panamá 2 de mayor tamaño. Se estima que los *containers* crearán una muralla frente al mar. Cabe recordar que la creación de murallas que corten las ciudades no son mayores preocupaciones para las autoridades de las empresas; por ejemplo, para Rancagua Express.

### *Reconocer el carácter político de lo urbano*

Los municipios, mediante la elaboración y ejecución de instrumentos que les son propios —plan regulador, planes seccionales, plan de desarrollo comunal—, intervienen directamente en aspectos que inciden directamente en la vida de las personas que residen en las comunas: el precio del suelo urbano, de las viviendas, de los alquileres. De esa forma, en último término, definen quiénes tienen, o no tienen posibilidades de vivir en sus territorios o permanecer en ellos. Así vista, la gestión municipal puede tener consecuencias adversas para sus residentes: su expulsión hacia otras comunas de la ciudad, cuando sus medios no les permiten continuar en las de origen. Eso es lo político que tiene el territorio.

Si se reconoce ese carácter político, también puede establecerse que el municipio lleve a cabo acciones redistributivas tanto para los residentes en su comuna, como para los del resto de la ciudad y del país. El caso de los liceos emblemáticos de algunas comunas centrales del Área Metropolitana de Santiago que reciben alumnos de comunas de menores ingresos es un ejemplo de políticas redistributivas.

Se debe reconocer el carácter político de los municipios y que es posible implementar medidas de redistribución, y no solo de administración de los recursos de un Estado neoliberal.

### *Hay que tener programa*

Todas las municipalidades presentan sus cuentas anuales, de acuerdo con lo establecido y para cumplir con lo señalado en el artículo 56 de la Ley 18.695, Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.<sup>31</sup> Esto quiere decir que si bien no hay ley que obligue a la creación y presentación de un programa, sí existe un mecanismo conducente a tal fin, como la exigencia de la cuenta anual que permitiría revisar su cumplimiento.

Hay países —por ejemplo, Colombia— donde la ley electoral exige programas, lo cual también permite el control ciudadano posterior. Esta es otra forma de concebir la transparencia, no solo de los recursos financieros, sino de la actividad política pública.

Sin programas, sin mayor información, en las elecciones 2016, el 85% de los alcaldes en ejercicio fueron reelectos. Esto en un contexto de alta abstención electoral: solo el 35% del universo de votantes manifestamos nuestras preferencias en las urnas el pasado octubre.

La pregunta que queda es por qué seguimos votando.

31 “Artículo 56. El alcalde deberá dar cuenta pública al Concejo y al Consejo Económico y Social comunal, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión N° 20. anual, de la marcha de la municipalidad, presentarle el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera” [<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30077>].

# Políticas culturales

## ¿La Cenicienta?

Marcia Scantlebury<sup>1</sup>

Después de la salida de Claudia Barattini como ministra presidenta del Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, Ernesto Ottone asumió el cargo con el propósito indisimulado de actuar con rapidez para mostrar logros y seducir a los medios. Convencido de la necesidad de cambiar la alicaída imagen de su cartera, se propuso superar, incluso, el glamour del galán de teleserie Luciano Cruz-Coke o la aureola de la venerada santa Teresita, Paulina Urrutia.

Expresando su intención de instalar la cultura en la discusión política, también afirmó con entusiasmo que esta debería ser sinónimo de “alegría de vivir”.

Tras la Consulta Indígena que involucró al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes (CNCA), los Consejos Regionales y distintas comunidades de los pueblos indígenas, una de las primeras realizaciones del flamante titular del CNCA fue la creación del Departamento de Pueblos Originarios. Incluyó, además, la gastronomía entre las líneas estratégicas del Consejo, inquietando con esta medida a los detractores de la futura cartera, al anunciar que de este modo se preparaba un poco “el terreno para lo que será el futuro Ministerio”.

---

<sup>1</sup> Marcia Scantlebury. Periodista. Integrante de los directorios de Televisión Nacional (TVN), Museo de la Memoria, Fundación Henry Dunant, Asociación Nacional de Mujeres Periodistas y Fundación Equitas.

El ministro sabe que su propia evaluación está condicionada a la aprobación de la nueva cartera, que fusiona al CNCA con la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (Dibam) y establece un nuevo régimen jurídico y organizacional para el área. De allí que asegure que el año próximo, sí o sí, estará lista la institucionalidad destinada a crearla. Sin embargo, al hacerlo, desconoce que promesas similares les jugaron una mala pasada a Cruz-Coke y Barattini. El titular de la cartera fundamenta su optimismo en la aprobación casi unánime de la iniciativa por la Cámara de Diputados y añade que el presidente de la Comisión de Educación, Ignacio Walker, prometió dos sesiones los primeros días de noviembre para que entre enero y marzo próximo el proyecto pase a tercer trámite. A su juicio, esta iniciativa ha tenido buena llegada con todas las bancadas y ha recibido apoyo transversal. “Hay una idea instalada de que hay que crear este Ministerio ya”<sup>2</sup>

Otro proyecto que descansa en el Congreso es el que da origen a un canal de televisión cultural. Anunciado como parte del programa del CNCA, luego emigró hacia la Secretaría General de Gobierno. Sin embargo, pareciera que esta institución no se quedará con las manos vacías y proyecta lanzar en noviembre un canal *online* cultural (no educacional) que se llamará “Onda TV” y cuya creación está incluida en el presupuesto de 2017.

Para materializar la puesta al aire de esta estación, funcionarios del CNCA han estado trabajando con las productoras y distribuidoras de largometrajes, documentales y animación nacionales. Onda TV también contempla la participación ciudadana, con contenidos como los tesoros humanos vivos, el festival de Puerto Ideas o el trabajo sobre el patrimonio de Sonia Montecino.

En diciembre del año pasado, el diario *El Mercurio* solicitó a un grupo de veinte personalidades de la cultura priorizar los temas relevantes para el sector,<sup>3</sup> las cuales, además de abogar por una adecuada protección del patrimonio y un mayor acceso al libro para los chilenos, apuntaron a la creación del nuevo ministerio. Otros temas citados fueron el rescate de los museos nacionales, el impulso a grandes proyectos de infraestructura cultural, la reorganización de los fondos concursables, el fomento de la música nacional, el resguardo de nuestro patrimonio arqueológico y la promoción de grandes exposiciones internacionales en Chile, así como de la creación nacional en el extranjero.

2 D. Swinburn, “Ernesto Ottone anuncia que el Museo de Bellas Artes cubrirá hasta 1967”, *El Mercurio* | Políticas culturales, 23 octubre 2016, *Economía y Negocios online* [<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=301437>].

3 *El Mercurio* | Blogs | Editorial: “Prioridades culturales. La facilitación del mecenazgo del sector privado es una necesidad en las sociedades modernas, pero al respecto Chile carece de una normativa eficaz...”, 30 diciembre 2015 [<http://www.elmercurio.com/blogs/2015/12/30/38162/Prioridades-culturales.aspx>].

Lo que brilló por su ausencia fue un elemento fundamental para materializar políticas capaces de hacer realidad estas prioridades: el financiamiento.

## 1 Por unos dólares más

Es posible sostener, sin temor a equivocarse, que el Estado no está en condiciones de asumir grandes inversiones en el sector, porque —como en la mayoría de los países del mundo— las asignaciones a la cultura compiten con necesidades más apremiantes. Así sucedió este año, en que el Gobierno instruyó a ministerios y servicios, exceptuando las carteras sociales como Salud, Educación y Obras Públicas, para que recortaran en 4% su gasto corriente y reasignaran recursos.

Estudios del Observatorio de Políticas Culturales (OPC) son lapidarios: para 2017, la cultura volvió a constituir solo el 0,4% del presupuesto general de la Nación, a diferencia del 0,5% que había alcanzado en 2016. Señalan también que la baja en la totalidad del sector cultural fue del 3,2%, resultado que obtiene sumando el presupuesto del CNCA con el de la Dibam y comparándolo con el proyecto original presentado en 2015.<sup>4</sup> Lo que a los investigadores del OPC les parece más llamativo en el proyecto de presupuesto 2017 es que las instituciones culturales del país —el CNCA y la Dibam— prácticamente no aumentan sus ingresos. Y esto impresiona, porque en la última década su crecimiento había sido sostenido. Las cifras son menores a las que se presentaron en octubre del año pasado (\$2.429 millones en el caso del CNCA) y se mantienen similares a las que resultaron tras el ajuste fiscal realizado en marzo en el gobierno. Por su parte, la Dibam crece un 1,4% (de \$45.592 millones a \$47.257 millones), pero experimenta una baja importante en organismos de su dependencia, como el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) o el Sistema de Bibliotecas Públicas.

En estas circunstancias, no han faltado las críticas a los fondos destinados por el Consejo al Centro Nacional de Arte Contemporáneo Cerrillos, inaugurado hace algunas semanas y que dependería de esta instancia, lo que sucede solo en los casos de la galería de arte Gabriela Mistral y el Centex (Centro de Extensión) del edificio central del CNCA en la plaza Sotomayor de Valparaíso. El ambicioso proyecto Cerrillos será financiado por la glosa presupuestaria que contempla para el próximo año 250 millones para programación, 400 millones para refacción de las salas del depósito y la mantención del edificio, que supone otros 300 millones. El Gobierno ha dispuesto que el centro contenga el arte contemporáneo desde 1967, año del cierre del aeropuerto

4 Véase Observatorio de Políticas Culturales (OPC), ¿Qué pasa en Cultura? Seguimiento de políticas culturales, Estudios OPC [<http://www.observatoriopoliticasculturales.cl/OPC/desplegables/estudios/>].

Los Cerrillos para vuelos internacionales, mientras el Museo de Bellas Artes seguirá albergando a las bellas artes que, argumenta Ernesto Ottone, llegan hasta el siglo XIX.

Para la exdirectora de la Dibam, Magdalena Krebs, la propuesta del Gobierno carece de sentido, porque la historia del arte chileno nada tiene que ver con las políticas aeronáuticas. “Se dijo primero que no era museo, sino centro para el fomento de las artes contemporáneas. Ahora se señala que se quiere desmembrar las colecciones del Museo de Bellas Artes, cuyo mandato de custodia está protegido por ley”, reclama. Finalmente, critica los cuantiosos recursos que se estarían asignando a una institución “cuyos fines no han sido definidos” y cuestiona que se proponga otra entidad nacional, si ya se tiene una. Agrega: “¿Dónde están las conversaciones con curadores e historiadores del arte, las consultas ciudadanas, los estudios de público y la rentabilidad social que justifican el proyecto?”<sup>5</sup>

El ministro Ottone, por su parte, estima poco probable que se cumpla la promesa presidencial de duplicar el gasto en cultura, a pesar de los dineros ya comprometidos para el futuro ministerio. Agrega que la restricción de recursos, que ha derivado en un presupuesto de continuidad, no ha sido una sorpresa para él, entre otras cosas porque el cobre ha llegado a 2 dólares y no a 4, como se había pensado. Enfatiza, sin embargo, que, para ser justos, habría que decir que en los últimos tres años el presupuesto de cultura creció un 33,2%, cifra que califica de “histórica”.

Según Bárbara Negrón, directora del OPC, lo que el Gobierno asigna a cada sector a través del presupuesto es indicativo de sus prioridades. Y eso incluye la cultura. “Me parece que siendo el 0,4% del presupuesto total de la Nación, es un ahorro bastante menor, pero dentro del sector es bastante grande, es una baja significativa”, señala. Y concluye que esta decisión apunta a que la cultura sigue siendo marginal para el Estado.

Magdalena Krebs argumenta que en una evaluación de 22 programas gubernamentales, solo cinco fueron calificados positivamente. Entre estos, el de *BiblioRedes* del Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, dependiente de la Dibam. Agrega que este programa, presente en todo el territorio, entrega acceso y capacitación digital a la población más vulnerable del país. Y considera sorprendente leer que después de esta evaluación positiva, en el presupuesto del año 2017 su asignación disminuya en 15,8%. “¿Bajo qué parámetros se están asignando los presupuestos de cultura?”, alega.

Pero no todo fue sacrificios presupuestarios en el área cultural. Hubo excepciones en el caso de los teatros regionales, cuyo presupuesto subió en 25%, y el del Centro Cultural Gabriela Mistral (GAM), que creció en 337%.

El énfasis de la glosa presupuestaria estuvo puesto este año en las regiones. Y si antes la tarea era “descentralizar” recursos estatales, ahora pareciera que el verbo es “desconcentrar”. Porque es evidente que la gente en regiones se siente doblemente discriminada, considerando que gran parte de los recursos del Estado se destinan a las capitales regionales.

El financiamiento destinado a los teatros fue puntual y se concentró en los trabajos destinados a habilitar los nuevos inmuebles: el Teatro Regional del Biobío, los de Coquimbo y de Iquique.

Los recursos adicionales de 700 millones proporcionados por el Estado al GAM, quedaron condicionados a la inauguración de su ampliación durante el segundo semestre. Advierte Ernesto Ottone que en el año 2015, mientras el aporte del Estado correspondió a cerca del 82% de su financiamiento, este centro cultural prácticamente no recibió donaciones privadas. Y ello con el agravante de que desde el inicio de sus actividades se había planteado un modelo de negocios de provisión mixta de recursos, para lo cual se le asignó un estatuto jurídico especial destinado a facilitar la captación de dineros del sector privado. Por obra y gracia de este modelo, el CNCA asigna importantes fondos para su funcionamiento, dejando su programación y crecimiento a lo que este centro, el GAM, pueda conseguir con las empresas privadas. De allí la preocupación de las autoridades frente a la posibilidad de que una gestión sin logros en esta materia pueda obstaculizar la construcción de su última etapa, que incluye una monumental sala de conciertos.

Ottone ha puntualizado que el GAM es una corporación privada sin fines de lucro y no una institución del Estado. Y, al asumir, aseveró que solicitaría a su Directorio que se buscasen recursos entre privados y que se generasen audiencias. “No es lo mismo tener tres salas de 400 personas que una de dos mil como la que vamos a tener. No nos podemos permitir un elefante blanco”<sup>6</sup>

## 2 Un lago y una nave excepcionales

Considerando la compleja realidad del sector, el mecenazgo por parte del sector privado se hace cada día más urgente; sin embargo, Chile aún carece de una normativa eficaz que incentive a los particulares a destinar recursos a la cultura.

En la actualidad los centros culturales y teatros regionales sobreviven en condiciones precarias, tramitando financiamientos municipales o sectoria-

5 M. Krebs, “Improvisación de políticas culturales”, *El Mercurio* | Blogs | Cartas, 25 octubre 2016 [http://www.elmercurio.com/blogs/2016/10/25/46066/Improvisacion-de-politicas-culturales.aspx].

6 R. González, “Ernesto Ottone: Queremos que la cultura sea un tema de discusión pública y sea vista como un derecho”, *La Tercera* | Cultura&Entretención, 13 junio 2015, p. 92 [http://bit.ly/2fVjgfn].

les, presentando proyectos a los fondos concursables y obteniendo escasos y esporádicos aportes empresariales, que cubren, fundamentalmente, sus actividades programáticas. Existen, sin embargo, algunas excepciones, como el Centro Arte Alameda (CAA) o el Teatro del Lago de Frutillar, construido a orillas del lago Llanquihue, gracias al espíritu filantrópico de la familia Schiess y que en estos días cumplió cinco años de vida. Sin embargo, para ellos no todo ha sido miel sobre hojuelas. Es así que los fundadores y directivos del Teatro del Lago se lamentan por el hecho de que gestionar este proyecto no ha sido fácil, producto de la dificultad para establecer audiencias estables en un lugar de pocos habitantes, y cuya población solo aumenta estacionalmente. Esto los sitúa en una encrucijada, que los ha llevado a plantear la necesidad de disponer de una subvención pública para aliviar costos. De los 6 millones de dólares anuales del presupuesto de este teatro sureño de 11 mil metros cuadrados, dos tercios son aportados por la familia Schiess, que invirtió 44 millones de dólares solo para su puesta en marcha. Un tercio de sus ingresos proviene de la venta de entradas y eventos corporativos, como matrimonios, seminarios y congresos. Asimismo, cuenta con el apoyo de las fundaciones Mustakis e Ibáñez Atkinson.

El Teatro del Lago, un espacio de excelencia arquitectónica y acústica, ha desarrollado un notable proyecto educativo y, hasta ahora, ha becado a casi 33 mil niños y jóvenes para que aprendan a bailar o tocar instrumentos. Ha contribuido también al diseño de la identidad de Frutillar, pueblo que se ha acostumbrado a recibir la visita de figuras internacionales de primera línea que, sin detenerse en Santiago, vuelan hacia esta región. La gala con que celebró su quinto aniversario contó con la actuación del famoso violinista ruso Maxim Vengerov.

Los Schiess anunciaron sorpresivamente en estos días su decisión de salir del país a buscar a otros socios para el Círculo Mundial de Amigos de este potente escenario cultural. "Hoy el Teatro del Lago es una marca país. Demasiado grande para una familia", comentó Ulrich Bader-Schiess.<sup>7</sup> Junto con anunciar su partida, aprovechó para presentar al nuevo gerente, Nicolás Bär, ingeniero civil industrial, exsubsecretario de Cultura del gobierno de Sebastián Piñera. Así como la construcción del teatro duró doce años, en los últimos cinco años la misión de su antecesora, Carolina Schmidt, fue posicionarse en el escenario de la cultura y, en esta tercera etapa, al exsubsecretario le corresponderá conseguir recursos que lo doten de autonomía y diversidad presupuestaria.

En 2010, Nicolás Bär se hizo conocido al ocupar los titulares de los diarios como protagonista de la primera baja del gabinete del Presidente Sebastián

Piñera. De perfil bastante conservador, alcanzó a permanecer solo tres meses en el cargo y salió por diferencias de enfoque con el ministro de entonces, Luciano Cruz-Coke. Al poco tiempo fue designado agregado cultural de la Embajada de Chile en Washington y, finalizado el gobierno, permaneció un año más en Estados Unidos para hacer una maestría. En mayo volvió a Chile y, luego de su designación y, a diferencia de su predecesora, Carolina Schmidt, se trasladó a vivir a Frutillar junto a su familia.

A pesar de que confiesa tener una visión crítica sobre la sensibilidad empresarial para invertir en arte y cultura, Bär confesó a *Qué Pasa* estar convencido del rol determinante que puede cumplir el Teatro del Lago en el desarrollo de la filantropía en Chile. "Si no lo hacemos nosotros, quién lo hace".

Otro hijo del mecenazgo es el centro cultural santiaguino NAVE que, sin recurrir a la Ley de Donaciones Culturales, se levantó gracias al financiamiento de la familia Peón Veiga Pétric. El edificio de 2000 metros cuadrados ubicado en la calle Libertad 410 del barrio Yungay e inaugurado el 1 de septiembre de 2015, no responde a una lógica convencional. Si bien está dirigido a la danza, a la performance, al teatro y a la música, más que un escenario para estas actividades, en él se busca crear un núcleo de trabajo y experimentación. En vez de poner el foco en el producto final, este se ubica en la etapa creativa previa.

Su directora, María José Cifuentes, ha confesado que en la primera etapa fue necesario instalar la idea de que NAVE es un centro cantera de procesos y que, por lo tanto, no siempre está abierto al público. Y cuando lo está, es para que los asistentes vivan una experiencia de baile abierto o se empapen del trabajo creativo en los laboratorios.

NAVE ha becado con residencia a 30 autores y 150 artistas han trabajado en sus salas de ensayo, dormitorios y comedores. El recinto interactúa con otros centros culturales, que van desde el Municipal hasta el Parque Cultural de Valparaíso, y con organizaciones extranjeras. Tiene, además, una densa política de trabajo con el barrio. Hoy su propósito más inmediato es conseguir fondos. Porque si bien este espacio depende de la Fundación Patrimonio Creativo de sus patrocinadores, que le proporciona fondos para los gastos operacionales, no dispone de suficientes recursos para enriquecer su programación y remunerar el trabajo creativo.

Casos como el del Teatro del Lago o el de NAVE son testimonios de la necesidad imperiosa de un gran debate nacional que derive en una fórmula de colaboración mixta público-privada, capaz de garantizar la sobrevivencia de los centros culturales y teatros creados en los últimos años en Santiago y regiones.

<sup>7</sup> Y. Cáceres, "La encrucijada del Teatro del Lago", *Qué Pasa* | Cultura, 20 noviembre 2015 [http://www.quepasa.cl/articulo/cultura/2015/11/la-encrucijada-del-teatro-del-lago.shtml/]

### 3 Más ruido que música

Tan convulsionado estuvo el sector de la música durante la administración de la ministra Claudia Barattini, y tantos fueron sus roces y luchas intestinas, que el columnista Cristián Warnken apuntó en *La Segunda* (15 junio 2016) a “grupos de poder que tienen infectado al CNCA”. Concluyó también que la cultura parece ser un “adorno” para la derecha y un “botín” para la izquierda.

Las fricciones entre la Orquesta de Cámara, el director y algunos mandos intermedios del CNCA se hicieron públicas y la partitura le sonó tan desafinada al director de la Orquesta de Cámara y Premio Nacional de Música 2012, Juan Pablo Izquierdo, que había asumido el cargo en 2008 en reemplazo de su fallecido fundador y amigo, Fernando Rosas, que presentó su renuncia indeclinable. Adujo una falta absoluta de interacción con la ministra: “Nunca había visto yo que tú pidas una entrevista con el jefe y no te respondan nunca”, se quejó.<sup>8</sup>

Luego de la salida de Barattini, y apenas asumido Ernesto Ottone, este le bajó el perfil al asunto, anunciando en lenguaje salomónico que en quince días habría un nuevo director o directora. Finalmente la seleccionada fue Alejandra Urrutia.

En estos días, la Fundación de Orquestas Juveniles e Infantiles (FOJI) cumple quince años y lo ha celebrado en grande, con setenta conciertos gratuitos y siete festivales regionales. Protagonistas de estos festejos fueron 35 orquestas comunales, tanto de la Región Metropolitana como del resto del país, que ofrecieron un concierto en la Plaza de la Constitución en el que participaron 400 músicos de doce de sus agrupaciones.

Pero eso no fue todo, y nada menos que Juan Pablo Izquierdo fue el director seleccionado para trabajar con las dos selecciones nacionales de la FOJI. Izquierdo dirigió juntas a la Orquesta Sinfónica Nacional Juvenil (OSNJ) —con jóvenes de 18 a 23 años— y la Orquesta Sinfónica Estudiantil Metropolitana (OSEM), de menores de 18. Estos conjuntos también protagonizaron un original concierto al aire libre frente al GAM, que Felipe Mella, su director ejecutivo, celebró afirmando que le parecía simbólico que el público volviese a ocupar la Alameda.

Una de las primeras medidas de la nueva directora de la FOJI, Haydée Domic, fue poner el énfasis en la capacitación de los directores y de los instructores. Para concretar este propósito, convocó a un comité de especialistas, cuya primera tarea ha sido definir criterios de calidad, experiencia y formación pedagógica.

Uno de sus integrantes, el director de orquesta Maximiano Valdés, destacó la importancia de que la FOJI persiga la excelencia artística y forme músicos

profesionales. “Para eso —comentó—, es indispensable contar con instructores profesionales, instrumentos de calidad y salas adecuadas para ensayos y conciertos”.

De la FOJI, que este año obtuvo un presupuesto récord de \$2.851 millones, dependen directamente 17 orquestas, pero también se benefician de sus programas las casi 500 orquestas juveniles e infantiles que existen en el país. Esta Fundación opera a través de becas que distribuye sin consideraciones geográficas ni económicas.

Uno de los aspectos visibles de este aumento de recursos es que la FOJI abrió una nueva sede, la cual se sumó a su emplazamiento histórico en Balmaleda, detrás de la Estación Mapocho. El nuevo espacio se ubica en Gorbea 1765, en pleno barrio universitario. Enfocada a niños entre 8 y 12 años, atiende a estudiantes de escuelas públicas de la Región Metropolitana que reciben clases gratuitas de instrumentos de cuerda: violín, viola, chelo y contrabajo.

Las agrupaciones comunales son semilleros de talentos y están bajo el alero de municipalidades, corporaciones, escuelas públicas o entidades privadas. De ellas se seleccionan y se nutren las orquestas regionales, como es el caso de la Sinfónica Nacional Juvenil, que sí dependen de manera exclusiva de la FOJI, que vela por su financiamiento y coordinación y designa a sus directores.

Domic aclara que le parece indispensable conseguir un equilibrio entre la excelencia artística y la inclusión social en estas orquestas que son semiprofesionales, porque los jóvenes comparten su tiempo entre ellas y su formación académica. Comenta que es indispensable buscar fórmulas para trabajar con las orquestas, pues cada una de ellas tiene sus particularidades. Y destaca que la Sinfónica Estudiantil Metropolitana y la Orquesta Sinfónica Nacional Juvenil tuvieron sesiones de trabajo en CorpArtes, para preparar la Quinta Sinfonía de Beethoven con el director indio Zubin Mehta, uno de los más importantes del mundo.

Otro hito importante en el panorama de la música chilena es que este año se inauguró el Programa de Orquestas Profesionales Regionales, iniciativa que beneficiará a seis orquestas: la Sinfónica de la Universidad de Concepción, Filarmónica de Temuco, Marga Marga, Sinfónica de la Universidad de La Serena, de Cámara de Valdivia y Clásica Regional del Maule.

Hasta ahora, estos grupos eran apoyados año a año por el Consejo de la Música vía fondos concursables. Sin embargo, sus integrantes resentían la estrechez de los aportes privados a sus actividades y se lamentaban de lo que consideraban un sesgo del CNCA, cuyas transferencias directas, acusaban —cerca de 13 mil millones de pesos— irían en su mayoría a la FOJI, al GAM, al Teatro Municipal y otras instituciones santiaguinas.

<sup>8</sup> *La Segunda*, 15 de enero, 2016.

Cristóbal Urrutia, director ejecutivo de la Orquesta de Cámara de Valdivia, puntualizó: “Nosotros, como orquestas regionales, entramos al 2016 con una asignación de más o menos 1.500 millones”. Y se queja de que existe una enorme disparidad y que Santiago, que tiene un tercio de la población del país, recibe cuatro quintos del presupuesto total. “Las orquestas santiaguinas también operan con presupuestos muy arriba de los mil millones de pesos cada una. Por alguna razón se espera que las orquestas en regiones funcionen con 300 millones de pesos, y esa cifra no resiste mayor análisis”, acota.<sup>9</sup>

Respondiendo a estas demandas, el año pasado se creó una glosa específica del Presupuesto para estas orquestas, lo que, a juicio del ministro, asegurará la continuidad del aporte, permitiéndoles trabajar con bastante tranquilidad presupuestaria. Además, se creó un fondo de 480 millones para posibilitar el ingreso de nuevas orquestas profesionales regionales. Y tres de ellas obtuvieron estos recursos: la de Antofagasta, la Nuevo Mundo de Rancagua y la Orquesta de Cámara de la Universidad Católica de Valparaíso. En la selección se tomaron en cuenta sus funciones de extensión y formación, su incidencia a nivel territorial y su vinculación con el sistema educativo.

Las autoridades del sector confiesan que la idea es incorporarlas a la glosa presupuestaria en tres años más y así llegar a tener un conjunto de diez orquestas regionales.

#### 4 Robo a mano armada

Indignación y molestia produjo en la opinión pública el robo descarado de la espada del general Manuel Bulnes desde el Museo Histórico Nacional (MHN). Uno de los ladrones se encaramó sobre una silla de madera con felpa roja datada en 1820 y, en menos de un minuto, se apropió de la reliquia empotrada en el muro y se marchó con ella junto a su cómplice. La pieza, valorada en \$450 millones, fue un regalo del Gobierno de Chile al Presidente Manuel Bulnes y en 1970, uno de sus descendientes, Alfonso Bulnes Calvo, la donó al Museo.

El episodio desató un encendido debate sobre la precaria seguridad de los museos y en torno a la necesidad de políticas públicas destinadas a asignar a estos edificios del Estado la preocupación y los recursos que se merecen. Porque si bien este es uno de los casos más relevantes de sustracción de piezas patrimoniales en Chile, dista mucho de ser el único. El MHN ya había sufrido hace casi diez años el robo de una escultura avaluada en cerca de dos millones de pesos. Y, según cifras entregadas por la Fiscalía Nacional, entre 2006 y 2015

ingresaron al sistema penal 756 denuncias por daños o sustracciones en monumentos nacionales.

Ante la avalancha de críticas, el director de la Dibam, Ángel Cabezas, informó que se están llevando a cabo diversas acciones para recuperar la espada y evitar que hechos como este continúen ocurriendo en nuestro país. Dijo haber entregado a las policías y los tribunales todos los antecedentes y haberse hecho parte de las acciones judiciales y administrativas del caso. Agregó que, gracias a las imágenes captadas por los equipos del Museo Histórico los dos autores del robo fueron identificados y uno de ellos se encuentra en prisión preventiva. Alegó que la Dibam está adquiriendo más equipos de seguridad para esta institución, mejorando los protocolos, haciéndose asesorar por museos europeos y trabajando con sus vigilantes y funcionarios para optimizar los sistemas de protección. Sostuvo que en el Museo Histórico, luego de lo sucedido con la espada de Bulnes, los funcionarios se encuentran realizando “turnos éticos” para apoyar la labor de seguridad en los horarios de más demanda. “Es importante añadir que se alertó oportunamente a Interpol y que las policías investigan a las redes de tráfico ilícito de bienes culturales”, indicó. Por último, Cabezas sostuvo que luchar contra estos delitos requiere recursos que, obviamente, escasean en las arcas destinadas por el Estado a estos recintos.<sup>10</sup>

Este año han sido robadas en el país varias obras de arte y objetos patrimoniales. A principios de septiembre fueron sustraídas tres figuras religiosas desde la iglesia de los jesuitas en Calera de Tango. Y en agosto ocurrió otro tanto con cinco fotografías del artista peruano Martín Chambi, desde una galería de arte en el barrio Lastarria.

Otro caso que causó revuelo en estos días (octubre 2016) fue el de una escultura de mármol de Carrara, de cerca de dos metros de alto y más de media tonelada de peso, que fue robada desde la casa de un familiar del expresidente Pedro Aguirre Cerda. El revuelo llegó con efecto retardado, porque la estatua había desaparecido en 2014, pero la causa se abrió hace solo unos días. Concebida y realizada por Albert Ernest Carrier-Belleuse, el mismo escultor del monumento a Bernardo O’Higgins que está en la Plaza de la Ciudadanía y el de Manuel Belgrano en la Plaza de Mayo de Buenos Aires, llegó a nuestro país desde Francia a principios del siglo pasado. Y después de encontrar ubicación en varios lugares, aterrizó en el jardín de la casa de Mercedes Montt Aguirre, cerca del Club de Polo de Vitacura. Ese fue el último lugar donde fue avistada en 2014. Se cree que los autores del delito integraban una banda de al menos tres personas. La familia hizo la denuncia a Carabineros, pero la causa fue archivada por la Fiscalía. Sin embargo, hace algunos

9 M. Lennon Zaninovic, “El desconocido mapa de las orquestas en regiones”, *PuroChile* (blog), 22 junio 2016 [http://purochilemusical.blogspot.cl/2016/06/el-desconocido-mapa-de-las-orquestas-en.html].

10 A. Cabeza, “Robo de la espada del general Bulnes”, *El Mercurio* | Blogs | Cartas, 16 octubre 2016 [http://www.elmercurio.com/blogs/2016/10/16/45820/Robo-de-la-espada-del-general-Bulnes.aspx].

meses acudió al lugar la Brigada de Delitos contra el Medio Ambiente y el Patrimonio Cultural (Bidema), determinada a reabrir el caso. Actualmente se encuentra realizando las primeras diligencias para recuperarla y los propietarios han manifestado su interés en donarla al Museo de Pedro Aguirre Cerda en Calle Larga (V Región).

A raíz de este robo, se dio una alerta nacional a todas las unidades de la Policía de Investigaciones (PDI) y se emitió otra internacional a Interpol. Según señala el inspector de la Bidema Jimmy Vera, las investigaciones se gestionan a través de una base de datos con información interconectada sobre personas requeridas por la justicia o autos con encargo, y que tiene una sección de obras de arte robadas. "Los demás países miembros nos cooperan en la búsqueda. Si ellos la detectan, nos dan aviso para poder reconocerla", explicó a la prensa.<sup>11</sup> Aprovechó para hacer un llamado a los dueños de obras de arte a mantener un registro con antecedentes básicos, como año de data, altura, peso, fotografías y características, con el objetivo de facilitar su rastreo en caso de robo.

Otro elemento que complica la situación respecto de la seguridad de las obras es que, en general, las grandes instituciones patrimoniales del país no disponen de una información rápida y veraz sobre sus donantes.

A raíz de la alarma pública desatada por estos hechos, surgieron algunos proyectos de ley que buscan incrementar las medidas de seguridad en los museos. Uno de ellos fue presentado recientemente por los senadores Francisco Chahuán (Renovación Nacional, RN) e Iván Moreira (Unión Demócrata Independiente, UDI), donde se señala que "las piezas culturales, obras pictóricas y colecciones de los museos deberán tener insertas en su interior un circuito integrado conectado a un sistema de posicionamiento global (GPS) que permita su seguimiento y localización en caso de ser sustraídas".<sup>12</sup>

Chahuán asegura estar convencido de que estos robos se hacen por encargo de personas que conocen muy bien el valor cultural y económico de estas piezas y ello da origen a exportaciones ilícitas.

Ángel Cabezas celebró este tipo de iniciativas que, a su juicio, complementan lo que está haciendo la Dibam en materia de seguridad. Y agregó que en muchas bibliotecas del país se está implementando la instalación de chips en los libros para evitar robos o que estas obras se saquen de la sala sin autorización.

## 5 Desconfianza en las instituciones

La seguidilla de asaltos a las instituciones culturales y patrimoniales ha abierto interrogantes sobre hasta qué punto estos hechos podrían desanimar a sus posibles donantes. "El robo de piezas en los museos afecta la confiabilidad de nuestras instituciones" advirtió el director del Museo Precolombino, Carlos Aldunate.

Inquieta también a las autoridades que el mercado del tráfico ilícito de bienes patrimoniales se esté intensificando. Y, junto con este fenómeno, les preocupa el deterioro de los seis sitios que el país tiene inscritos como patrimonio mundial: Valparaíso, Sewell, Rapa Nui y el Camino del Inca. Otros diecisiete sitios están en una lista de espera para alcanzar un estatus mundial. Entre ellos, las momias de Chinchorro, las más antiguas del mundo (7000 a 6000 años a.C.), que desde 1998 se encuentran en esta nómina. El problema es que, como no se encuentran en el interior de un museo, se están degradando aceleradamente, producto de las amenazas microbiológicas, los sismos, la erosión eólica y las intervenciones del hombre y los animales.

También motivo de inquietud es que las dieciséis iglesias de Chiloé y las oficinas salitreras de Humberstone y Santa Laura estén en la Lista Roja de la Unesco desde 2005. Esta lista es la nómina del patrimonio en peligro y la integran los bienes cuyo estado de conservación es deplorable o que están sometidos a una amenaza sobre su integridad o autenticidad, producto de los robos de los que son víctimas o de daños por efectos del clima. Las salitreras, por ejemplo, fueron incorporadas en 2008 como patrimonio mundial a un catálogo que incluye 1.035 sitios en 163 países y desde ese momento quedaron en el listado de peligro que reúne a otros 54 sitios en todo el mundo.

No cabe duda de que se necesitan recursos para hacer prevención y, por ejemplo, en el caso de las iglesias, para Cristián Larrere, director ejecutivo de la Fundación Amigos de las Iglesias Patrimoniales de Chiloé, es fundamental acelerar los trabajos destinados a generar zonas típicas en su entorno porque, si ello se hubiese logrado, por ejemplo, la iglesia de Castro habría estado más resguardada.

En Chile es el Consejo de Monumentos Nacionales la entidad que entrega apoyo técnico y directrices a los administradores y propietarios de sitios patrimoniales para que cumplan los acuerdos adoptados con la Unesco. Sin embargo, el presupuesto destinado a la protección de nuestro patrimonio bordea apenas los \$2.487.578.000 millones y no alcanza para realizar esta labor. El CMN no tiene personal, sobre todo en regiones; no cuenta con recursos financieros para apoyar a los administradores y tampoco la capacidad para ayudarlos en la gestión destinada a obtener recursos de terceros. En la actualidad,

11 "Alerta nacional y a Interpol", *Economía y Negocios online*, 3 octubre 2016 [<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=295453>]

12 A. Vidal, "Proponen proteger obras patrimoniales a través de GPS", *La Tercera* | País, 25 septiembre 2016, p. 29 [<http://bit.ly/2fxgtuR>].

esta entidad busca sacar del listado de Patrimonio Mundial en Peligro de la Unesco a las salitreras, luego de un trabajo en conjunto con el organismo internacional que incluye mejoras de infraestructura y planes de manejo y conservación. Asegura el director de la Dibam que hoy las edificaciones urbanas e industriales de las oficinas salitreras han sido estabilizadas y, con los trabajos que se están realizando, de aquí al 2018 se logrará el estado de conservación deseado. Mientras tanto se trabaja en un plan de seguridad y en tratar de lograr su estabilidad financiera, dimensión que hasta ahora tienen resuelta, porque cuentan con el aporte de la empresa privada.<sup>13</sup>

En estos días llegaron desde Perú diez esculturas en fibra de vidrio que servirán para graficar lo que fue la vida en ese lugar e iluminar el paisaje de nuestro patrimonio, que espera impaciente un destino mejor.

## Políticas indígenas

13 D. Jaime, "Dibam busca retirar de lista de Patrimonio en Peligro a Humberstone y Santa Laura en 2018", *Economía y Negocios online*, 11 septiembre 2016 [<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=288883>].

# Chile en deuda: reparación o conflicto

Felipe Agüero<sup>1</sup>

La relación con los pueblos originarios ha seguido marcada, como en periodos precedentes, por conflictos, principalmente en torno a proyectos mineros y energéticos, episodios de violencia, controvertidos procesos judiciales, y la mayor visibilidad dada a las reacciones y preocupaciones empresariales. Frente a estos desarrollos aparecen iniciativas del Gobierno, como la formación del Consejo Asesor Presidencial de La Araucanía, el proceso constituyente indígena, y la tramitación de los proyectos sobre Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos. El trasfondo, en la visión de las comunidades y organizaciones indígenas, especialmente mapuche, es la profunda y creciente desconfianza respecto del Estado y sus iniciativas, que ven que arrastra una persistente postergación de verdadera voluntad de abordar la “deuda histórica” hacia los pueblos originarios.

En lo que sigue haremos un recuento selectivo de los factores de la conflictividad según se han desarrollado en el curso del año, especialmente en los últimos meses, y nos concentraremos luego en el Informe de la Cámara de Diputados sobre La Araucanía y la conformación del Consejo Asesor Presidencial, poniendo énfasis en la oportunidad perdida que ha representado este Consejo para abordar un verdadero diálogo. Finalmente nos ocuparemos del proceso constituyente indígena, aún en curso, y de la importancia y riesgos

---

<sup>1</sup> Felipe Agüero. Doctor en Ciencia Política, Duke University. Master of Arts Ciencia Política, Duke University. Sociólogo y Licenciado en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor titular del Instituto de Asuntos Públicos (INAP), Universidad de Chile.

que involucra, de diluirse su promesa en postergaciones y desconocimientos de los que los pueblos indígenas han sido ya receptores numerosas veces.

## 1 Conflictividad: minería, energía, tierras, agua, pesca, Estado de derecho y violencia

Según datos del Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), los proyectos mineros en el norte y los energéticos en el sur son los que han concentrado la mayor oposición de las comunidades indígenas en los últimos años.<sup>2</sup> De los últimos, a modo de ejemplo, dos han destacado recientemente: el proyecto Doña Alicia y el de Tranguil, ambos hidroeléctricos. El primero, una central hidroeléctrica de paso de 20 millones de dólares con capitales españoles, se encuentra en la zona de la ruta internacional Curacautín-Malalcahuello-Lonquimay, comuna de Melipeuco. Un recurso presentado por el *werken* de la comunidad, Benancio Huenchupán, llevó al Tercer Tribunal Ambiental a suspender en junio pasado la resolución del Comité de Ministros de diciembre de 2015, que había aprobado el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto. Previamente, en abril de ese año, la iniciativa había sido rechazada por la Comisión de Evaluación Ambiental de La Araucanía, expresando así el sentir de las comunidades mapuche acerca del carácter sagrado del río Cautín, así como de amplios sectores de la comunidad local, como la Cámara de Comercio y la Cámara de Turismo de Curacautín, el Comité Nacional por la Defensa de la Flora y Fauna, el Concejo Municipal, juntas de vecinos y otras organizaciones. Sin embargo, el tribunal que decretó la medida cautelar revirtió su decisión dos semanas más tarde, luego de una audiencia de alegatos requerida por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA).<sup>3</sup>

Al respecto, Nancy Yáñez, del Observatorio Ciudadano, en el marco de las Propuestas para la Reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que se lanzó el 8 de agosto pasado y que fue presentado al ministro del Medio Ambiente Pablo Badenier por la Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria, señaló

la necesidad de romper las asimetrías estructurales que presenta el SEIA y que se expresan fundamentalmente en: la excesiva centralización y politización de las decisiones ambientales a través del Comité de Ministros, que omite la ponderación de intereses regionales, locales e indígenas; los exacerbados derechos conferidos a los titulares de proyectos, a quienes se confía la

realización de los instrumentos de gestión ambiental y se les otorga plazos muy laxos para adecuar sus proyectos a las exigencias sobrevinientes en el marco del SEIA; exigua participación ciudadana y una política sistemática de restricción de los derechos indígenas.<sup>4</sup>

También la Conferencia Episcopal aludió al grave escollo que representa el centralismo santiaguino para abordar los problemas de Chiloé y La Araucanía.<sup>5</sup> Sara Larraín, de Chile Sustentable, en el mismo contexto añadió que “el SEIA hoy no se ajusta ni a la Constitución, ni al estándar recomendado por la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos]. El SEIA no debe estar supeditado a privilegiar a los inversionistas, sino que debe velar por la protección de los derechos ambientales de las comunidades y territorios”.<sup>6</sup>

Por otra parte, en la zona cordillerana de Tranguil, comuna de Panguipulli, se levanta otro proyecto, de minicentral hidroeléctrica (3MW), del que las comunidades mapuche se enteraron cuando operarios de la empresa iniciaron trabajos de cableado, sin previo diálogo con familias propietarias de los terrenos. Siguiendo la estrategia de diversificación de la matriz energética del periodo pos HidroAysén, estas pequeñas centrales están exentas de la obligación de consultar. A la oposición de las familias afectadas se añadió la presión de la empresa vía división de las comunidades, por medio de una distribución desigual de prebendas y de amenazas a quienes se oponían. El *werken* Rubén Collío fue presionado a hacer abandono del lugar, aduciendo amenazas por parte de gente favorable a la empresa.

De diferentes modos, estos ejemplos tienen en común la ausencia de consulta y, en especial en el caso de Tranguil, la indefensión en que quedan las comunidades afectadas. La escasa participación a que pueden acceder las comunidades de estas zonas encuentra un correlato en los mayores índices de pobreza que las afectan, según los últimos datos de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen), que sigue arrojando a la Región de La Araucanía con los más altos índices de pobreza: 23,6%, medida por ingresos (aunque con una disminución de 4 puntos respecto de la medición de 2013). También entre los índices más altos aparecen las regiones de Los Ríos y Los Lagos, cifras que empeoran para los niños en situación de pobreza (medida por ingresos, la cifra es de 34,3% en La Araucanía).

4 Observatorio Ciudadano, “Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria entrega Informe Alternativo para Reforma al SEIA a ministro de Medio Ambiente”, 22 septiembre 2016 [https://observatorio.cl/comision-sindical-ciudadana-parlamentaria-entrega-informe-alternativo-para-reforma-al-seia-a-ministro-de-medio-ambiente/].

5 “De la desconfianza al reencuentro”, Documento del Comité Permanente de la Conferencia Episcopal de Chile, 13 mayo 2016 [http://documentos.iglesia.cl/conf/documentos\_sini.ficha.php?mod=documentos\_sini&id=4415&sw\_volver=yes&descripcion=].

6 Observatorio Ciudadano, “Comisión Sindical Ciudadana Parlamentaria...”, 22 septiembre 2016.

2 *El Mercurio*, D7, 28 agosto 2016.

3 Fundación Terram, “Tribunal paraliza proyecto hidroeléctrico Doña Alicia”, 2 junio 2016 [http://www.terram.cl/2016/06/02/tribunal-paraliza-proyecto-hidroelectrico-dona-alicia/]; P. Correa, Curacautín se manifiesta en contra de central hidroeléctrica Doña Alicia, *diarioUchile*, Medio Ambiente, 21 diciembre 2015 [http://radio.uchile.cl/2015/12/21/curacautin-se-manifiesta-en-contra-de-central-hidroelectrica-dona-alicia/].

Si para las comunidades y organizaciones indígenas la preocupación es la falta de consulta<sup>7</sup> y, más en general, la falta de consideración por parte de las autoridades y empresas respecto de las realidades y necesidades que esas comunidades enfrentan en sus contextos, la preocupación del sector empresarial pone el énfasis en la larga duración de los procesos de consulta (con un promedio de aproximadamente 15 meses en los 22 procesos de consulta ya finalizados, según datos de la Confederación de la Producción y del Comercio [CPC], con una duración más alta en los sectores de minería y energía), así como los de evaluación ambiental de los proyectos, tiempos que la CPC querría ver reducidos.<sup>8</sup>

Los dirigentes empresariales han expresado también su preocupación sobre varios otros aspectos relacionados con el mundo indígena, especialmente del sur: tierras, agua, pesca, Estado de derecho y violencia. Sobre tierras, el director de la Multigremial de La Araucanía manifestó su disconformidad con la Ley Indígena (Ley 19.253, que establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena), porque ha favorecido la entrega de tierras a los grupos más violentistas, lo que ha resultado en un alto porcentaje de tierras entregadas que se mantienen improductivas.<sup>9</sup> En el mismo sentido, la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco recalcó la baja en la inversión agrícola productiva que resulta del abandono de las tierras o su dedicación a cultivos de subsistencia.<sup>10</sup> El director de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) respondió diciendo que desde 2014 no se han hecho procesos de restitución territorial en casos de situación de conflicto.<sup>11</sup> Francisco Huenchumilla, por su parte, apuntó a que la menor productividad de las tierras restituidas se debe a la falta de apoyo en infraestructura.

Mientras empresarios ven una causa de la violencia en los incentivos perversos de la Ley Indígena, otros la ven en la negación de la demanda por ancestralidad, y lo que ella lleva aparejado en términos de derechos colectivos y territoriales. Se establece así una contraposición entre derechos registrales de tierras y los derechos ancestrales. Mientras los derechos sobre tierras se basan en una demanda por ancestralidad, la respuesta se basa en una visión "registral".<sup>12</sup>

El debate sobre el agua aparece cada vez con mayor visibilidad. Para los indígenas, el agua es un recurso indispensable en la subsistencia de sus actividades y modos de vida, y más que eso, como en el caso del conflicto actual sobre el uso del río Cautín, como un elemento fundamental del *newen* (una de las fuerzas que rigen los distintos espacios y formas de vida).<sup>13</sup> Las deliberaciones que se han dado en el proceso constituyente indígena han destacado, de norte a sur, su preocupación por el tema del agua y la necesidad de poner sus visiones y demandas en la Constitución. Obviamente, las disposiciones actuales sobre los derechos de agua niegan esta visión y esas necesidades. Para la dirigencia empresarial, en cambio, el proyecto que modifica el Código de Aguas violaría el derecho de propiedad asignado al aprovechamiento de aguas, que en la Carta Fundamental tiene una protección especial al negar el carácter temporal de este derecho, según expresiones de Patricio Crespo Ureta, Presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA).<sup>14</sup> El presidente de Asimet, la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metalmecánicas, solidarizó con las preocupaciones del gremio agrario, pues la relativización de la propiedad privada produce intranquilidad para otro tipo de propiedades, más allá del agua.<sup>15</sup>

En el sector de la pesca, el Gobierno enfrentó fuertes presiones para modificar la Ley de Pesca y Acuicultura, tramitada y aprobada durante el gobierno del Presidente Piñera, luego de que se conocieran situaciones de corrupción en su preparación y tramitación. El Gobierno reaccionó requiriendo, en abril pasado, un informe especializado de FAO sobre esta ley y posibilidades de mejorarla.<sup>16</sup> El informe recientemente entregado a fines de octubre señala que la asignación de derechos de explotación al sector de la industria debe contar con "aceptabilidad política" (p. 92), justo en momentos de masivas movilizaciones de pescadores artesanales en contra de la ley. El informe también recomienda "reconocer y garantizar los derechos de los pueblos originarios a los recursos pesqueros, incluido su manejo y conservación, así como fomentar su participación, en el ámbito pesquero, sin detrimento de los derechos que legalmente corresponden a otros usuarios" (p. 99). El Gobierno trabaja en preparar sus recomendaciones durante el mes de noviembre sobre la base de este

13 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, *Diagnóstico del desarrollo cultural del pueblo mapuche* (2011) [Online], p. 113 [http://www.cultura.gob.cl/wp-content/uploads/2013/04/Estudio-Diagnostico-del-Desarrollo-Cultural-del-Pueblo-Mapuche.pdf]

14 *El Mercurio*, A2, 12 de octubre 2016.

15 *El Mercurio*, B14, 17 octubre 2016. Véase también "Firmas polemizan por impacto de reforma al Código de Aguas en sus operaciones", *El Mercurio*, Economía y Negocios, 6 noviembre 2016.

16 Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), *Informe final. Asistencia para la revisión de la Ley General de Pesca y Acuicultura, en el marco de los instrumentos, acuerdos y buenas prácticas internacionales para la sustentabilidad y buena gobernanza del sector pesquero*. Santiago, septiembre, 2016 [http://www.subpesca.cl/institucional/602/articles-94917\_informe\_final.pdf].

7 Para un excelente análisis de la Consulta, véase A. Urrejola (2016), "Aplicación del Convenio 169 en Chile", en M. de Cea & C. Fuentes (Eds.), *La Consulta Indígena: Colombia, Perú, Chile*. Santiago: RIL.

8 *El Mercurio*, B4, 29 octubre 2016.

9 *El Mercurio*, C6, 4 de octubre 2016.

10 *El Mercurio*, C16, 15 octubre 2016.

11 *El Mercurio*, C8, 2 de octubre 2016.

12 "Entrevista personal a Mario González, Asesor Especial de Asuntos Indígenas del Ministerio de Desarrollo Social, Santiago, 30 septiembre 2016.

informe de FAO. Por su parte, la Identidad Territorial Lafkenche, organización indígena promotora de la Ley sobre el Borde Costero (Ley Lafkenche), resolvió en el V Congreso de sus territorios integrantes, de febrero de 2016, seguir “luchando porque a los Lafkenche se nos reconozca el derecho al mar hasta las 12 millas, exigiendo acreditación en base a TODOS nuestros usos consuetudinarios”. Asimismo, demandaron “la eliminación, a través de cualquier mecanismo, de la ley de pesca para que se construya una ley legítima que considere nuestro acceso colectivo a los recursos pesqueros” y en “alianza con los pescadores artesanales para hacer fuerza común en la construcción de una nueva ley de pesca.”<sup>17</sup> Desde aquí se ven con gran recelo las orientaciones que pueda dar el Gobierno a partir del informe de la FAO.

Sin embargo, es la preocupación por la violencia y el Estado de derecho la que ha tenido la mayor visibilidad en los medios, especialmente cuando la inquietud viene de grupos empresariales más que de comunidades indígenas, sus organizaciones y sus defensores. Acciones de violencia contra templos religiosos por parte de un nuevo grupo (autodenominado “Weichan Auka Mapu” – Lucha del territorio rebelde), para lo que se ha asignado un fiscal especial, han sido motivo de especial atención.

La Sofofa (Sociedad de Fomento Fabril) organizó un seminario el 27 de septiembre, “Todos somos Araucanía”, para destacar que “la realidad de la Araucanía es hoy un problema de Chile y no un problema de la zona en particular. La violencia y fragilidad del Estado de Derecho en la zona sur debe abordarse con urgencia”, según las palabras de su presidente, Hermann von Mühlenbrock.<sup>18</sup> En el mismo evento otros pusieron énfasis diferentes. El ministro del Interior, Mario Fernández, por ejemplo, no compró la intención de “nacionalizar” el problema, señalando que las soluciones deben provenir “directamente de los propios habitantes de la región, mapuches y no mapuches”. El obispo Vargas, en tanto, advertía sobre “el riesgo de estigmatizar las legítimas demandas del pueblo mapuche, que no han de ser confundidas bajo ningún punto de vista con la acción condenable de grupos radicalizados”.<sup>19</sup>

Otras aseveraciones del ministro Fernández, en el sentido de que “La Arau-

canía no necesita de leyes especiales para defenderse”, desató fuertes reacciones de parte de la Multigremial de la Araucanía, cuya presidenta, Angélica Tepper, señaló que “el Gobierno no ha actuado en La Araucanía y sigue sin hacerse cargo de la violencia rural que tenemos”. Gloria Naveillán, secretaria ejecutiva del gremio Agricultores de Malleco-Victoria, agregó que “pareciera que [el ministro] no comprende lo que pasa acá”, que en el Gobierno “no se acoge ni se da credibilidad a lo que está pasando en la zona”.<sup>20</sup>

## 2 El Informe de la Cámara de Diputados

En las sesiones realizadas desde enero de este año, en que la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados se abocó a analizar la problemática de la violencia en La Araucanía, surgieron con claridad diversas posturas, visiones y antecedentes sobre la situación en la región.<sup>21</sup> En agosto pasado, la Comisión emitió su informe final aprobado unánimemente por los siete diputados de la Nueva Mayoría y los seis de oposición, aun cuando la diputada socialista Clemira Pacheco disintió y presentó unas conclusiones alternativas.<sup>22</sup> La Sala de la Cámara aprobó por 57 votos a favor, 19 en contra y 4 abstenciones el informe de la Comisión. En las conclusiones del citado informe, según la versión de la Cámara, se “indica que los niveles de violencia verificados en los últimos años en La Araucanía resultan inéditos y dejan en evidencia la incapacidad estatal de proveer seguridad a la población en algunos sectores rurales (...) que hay una respuesta insuficiente por parte del Estado en prevención, protección y vigilancia lo cual amenaza con una escalada de los niveles de violencia y la aparición de fórmulas privadas de obtener justicia” (conclusión a la que también arribó una investigación realizada por el IND-

<sup>20</sup> *El Mercurio*, C8, 12 octubre 2016.

<sup>21</sup> Cámara de Diputados de Chile, Noticias, “Cámara respaldó informe sobre situación de violencia en La Araucanía”, 8 septiembre 2016 [[https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=130397](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=130397)].

<sup>22</sup> “La legisladora PS explicó que los aspectos centrales de su propuesta de informe se resumen en cuatro puntos: a) Inexistencia de actos terroristas y necesidad de definir qué se entiende por terrorismo; b) Datos estadísticos sobre la violencia rural ejercida. Los datos aportados por Carabineros dan cuenta de una disminución de los delitos, o bien hechos investigados. Además, dan cuenta de una mayor inversión en personal destinado a la zona, móviles y cuarteles policiales; c) Inaplicabilidad de la Ley Antiterrorista. Los organismos internacionales han dicho que no puede aplicarse dicha ley para sancionar manifestaciones, propias de luchas sociales derivadas de pueblos originarios; d) Propuestas. Incorporar en la malla curricular de los establecimientos educacionales la lengua mapudungun, así como capacitar a personal de fuerzas y de orden y seguridad, en lengua mapudungun. En resumen, es dable revisar con urgencia el concepto de terrorismo y no calificar la violencia rural como actos terroristas. De manera que no procede aplicar la ley antiterrorista. Finalmente, el Estado de Chile debe pedir perdón al pueblo mapuche”. En “Diputada Pacheco (PS) defiende voto de minoría en contra de informe despachado en Comisión Investigadora de la Araucanía”, *AdPrensa*, 20 agosto 2016 [<http://www.adprensa.cl/politica/diputada-pacheco-ps-defiende-voto-de-minoria-en-contra-de-informe-despachado-en-comision-investigadora-de-la-araucania/>].

<sup>17</sup> Declaración emitida en Los Álamos, Lebu, 7 febrero 2016 [<http://www.mapuexpress.org/?p=7297>].

<sup>18</sup> Sin embargo, de acuerdo con lo reportado por *elDesconcierto.cl* (25 agosto 2016), “Según los datos de la Subsecretaría de Prevención del Delito al 2015, la tasa de “delitos de mayor connotación social” en La Araucanía es menor a otras cinco regiones del país. Incluso en el ítem de “violencia rural” —tomado como ‘terrorismo’ por la policía, fiscales y el Estado— los casos han disminuido en los últimos años en comunas como Ercilla, Angol, Victoria y Collipulli, aunque ha aumentado en Freire y Padre Las Casas”. Véase F. Parra, “Violencia en La Araucanía: Las escandalosas omisiones e incongruencias de la comisión investigadora”, *elDesconcierto*, 25 agosto 2016 [<http://www.eldesconcierto.cl/santiago-no-es-chile/2016/08/25/violencia-en-la-araucania-las-escandalosas-omisiones-e-incongruencias-de-la-comision-investigadora/>].

<sup>19</sup> *El Mercurio*, C12, 28 septiembre 2016.

H).<sup>23</sup> Afirma también que es “imperativo dotar de eficacia la labor persecutoria y que el Estado tiene el deber de perseguir el delito y de hacer uso de las herramientas legales vigentes, como la ley antiterrorista, cuya utilización actual se ve condicionada por las dudas políticas respecto de su conveniencia, y por la complejidad que han experimentado los fiscales para acreditar el dolo terrorista”. Concluye, además, “que las policías carecen de los medios para llevar adelante órdenes de resguardo policial y que los defectos en los sistemas de inteligencia policial y la falta de coordinación entre los diversos sistemas de inteligencia, afectan la posibilidad de anticiparse a la comisión de ilícitos”. Culpa a la Conadi de la violencia, que “se ve estimulada por la política de entrega de tierras” y afirma que “existe consenso en identificar a esta como uno de los puntos centrales del problema, lo que urge la introducción de modificaciones a la institucionalidad vigente”.<sup>24</sup> “La forma desprolija y en muchos aspectos irregular con que se han beneficiado a determinadas comunidades o sujetos, ha generado grandes desigualdades en el acceso al fondo de tierras, lo que va generando resentimiento y pérdida de confianzas en una institución que, por el contrario, debiera ser un puente de fortalecimiento de las mismas”, indica el informe.

De ahí el informe de la Cámara propuso abordar políticamente los problemas de violencia, y no de una forma puramente policial o penal, planteando las siguientes recomendaciones:

- El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios.
- La representación política de los pueblos indígenas.
- La determinación precisa del proceso de consulta que dispone el Convenio 169 de la OIT.
- El fortalecimiento de la educación intercultural.
- El envío de un proyecto de ley que otorgue beneficios especiales a la región y,
- Modificaciones a la Ley Indígena, en particular a la política de tierras, evitando la proliferación de comunidades y la reutilización de títulos; establecer con carácter permanente la glosa de la Ley de Presupues-

23 “Las percepciones de propietarios y agricultores no indígenas entrevistados, recogidas en estas páginas, dan cuenta de una importante sensación de abandono, frustración y desprotección por parte del Estado.” INDH, “Derechos humanos y conflicto intercultural: una aproximación desde el testimonio de propietarios y agricultores no indígenas de La Araucanía”, 2015 (Aprobada por el Consejo del INDH el 28 marzo 2016).

24 Según Domingo Colcoy, de la Coordinadora de Asuntos Mapuche, “No entendemos cómo en una instancia tan importante del Estado chileno, como es la Cámara de Diputados, vincule un tema tan distinto como es la compra de tierras con la violencia. Somos tajantes en decir que la compra de tierras no es la generadora de violencia, sino que la imposibilidad del derecho a la tierra y al territorio que vivenciamos como mapuches. ¡Ese es el fondo de la situación que nos complica!”. Citado en F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *elDesconcierto*, 25 agosto 2016.

tos 2016; y enfatizar la prohibición de adquirir predios que hubiesen sido objeto de perturbaciones en su posesión.<sup>25</sup>

Y en relación con la persecución y sanción de la violencia, la versión de la Cámara afirma que “aunque es evidente que no todo hecho de violencia puede ser calificado *a priori* de terrorismo, sí podrían algunos hechos ocurridos en la región ser catalogados como tales”.

Se propuso entonces:

- Modificar la ley que determina conductas terroristas, debido a la imposibilidad actual de acreditar en juicio el dolo terrorista y la subjetividad del tipo penal.
- Perfeccionar y morigerar el estándar probatorio del testigo protegido.
- Incorporar técnicas investigativas especiales (agentes encubiertos).
- Actualizar el sistema de inteligencia, con cambios a la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI) y la coordinación de esta con los demás servicios (Policía de Investigaciones, Carabineros, Fuerzas Armadas).
- Estudiar la competencia judicial, de manera de sustanciar procesos de esta naturaleza fuera del territorio jurisdiccional.

Pese a que la Comisión estuvo más inclinada a considerar el carácter político del problema de la relación con el pueblo mapuche, se insistió de todos modos en el fortalecimiento del aspecto policial. La diputada Claudia Nogueira (Unión Demócrata Independiente, UDI) señaló, por ejemplo, que “estamos de acuerdo con que la violencia en la zona se resuelve a nivel político y no policial. Pero hoy es necesario contar con más policías, cuando vemos que no existe un Estado de derecho...”. Pero la violencia ejercida hacia las comunidades y los defensores, que fue expuesta ante la Comisión, no fue visibilizada en el informe final. Karina Riquelme, abogada de la Defensoría Penal Mapuche, criticó duramente al fiscal regional Alberto Chifelle de participar en el caso de intervenciones telefónicas a los abogados de la Defensoría. También sobre las escuchas ilegales de la policía a abogados que en la actualidad trabajan en la defensoría penal, Pablo Ardouin, jefe de la Unidad de Defensa Especializada Indígena, señaló que “los abogados han sido escuchados en las conversaciones con sus clientes imputados, violando el artículo 122, inciso tercero, que prohíbe expresamente que las conversaciones entre abogados y sus clientes sean escuchadas. Las escuchas se extendieron entre 2014 y 2016” y han resul-

25 Al respecto, Emilia Nuyado, consejera electa de Conadi, señaló su preocupación por la glosa 14 en el presupuesto, agregada por los diputados, con indicaciones sobre no comprar predios “perturbados”, sin consultar a Conadi, con la consecuencia de legitimar decisiones sobre temas indígenas por parte de un ente que no tiene un protocolo de consulta. Que estas decisiones terminen en manos del Congreso y la Contraloría resta atribuciones que por ley le competen a Conadi, indicó. Entrevista personal, Santiago, 12 octubre 2016.

tado en que “los abogados ya no podemos hablar libremente con nuestros clientes por teléfono y debemos medir nuestras palabras, ya que pueden ser malinterpretadas por parte de los persecutores penales o de las policías”.<sup>26</sup> Relacionado con estos hechos, organizaciones de derechos humanos han criticado fuertemente que un buen número de fiscales hayan recibido preparación en el extranjero (Estados Unidos, Colombia, Centroamérica) para hacer frente al “terrorismo”.<sup>27</sup> Y agregó Ardouin la gravísima denuncia de que “este año, por personas que vienen voluntariamente, hemos presentado cuatro denuncias por exceso policial y doce por hechos graves —en nuestra opinión— como la sustracción de menores por parte de la PDI para obtener declaraciones forzadas de mujeres pertenecientes al pueblo mapuche. Son madres que no tienen ninguna relación con el conflicto y que sus hijos, en un cuartel policial, son sacados a la fuerza y a cambio de evitarlo se les exige que confiesen determinados delitos”. Nada de esto entró en el informe de la Cámara.<sup>28</sup>

26 F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *elDesconcierto*, 25 agosto 2016.

27 Para Juana Aguilera, presidenta del Comité Ético Contra la Tortura, es impresentable que se capacite en estas materias ignorando todos los pronunciamientos de Naciones Unidas: “Es muy grave que los fiscales, quienes conducen los procesos contra los dirigentes mapuche, vayan a estas capacitaciones sabiendo expresamente que Naciones Unidas ha dicho expresamente que las acciones de los comuneros no son de carácter terrorista”. Marta Cisternas, en tanto, de los Observadores de la Casa de Memoria José Domingo Cañas, señaló: “Nos preocupa porque lo que hemos visto en otras zonas es que los fiscales, en este caso, son arte y parte en las investigaciones. Por un lado, están como acusadores de mapuche que se les procesa por haber cometido algún delito y, por otro lado, cuando los mapuche presentan querrelas, son los fiscales los que investigan a los mismos perpetradores que estuvieron como testigos de ellos anteriormente. Esto genera la duda de hasta dónde está la imparcialidad y hasta donde están investigando de una manera ética”. P. Correa, “Organizaciones de DDHH rechazan formación antiterrorista de fiscales en el extranjero”, *diarioUchile*, 4 mayo 2016 [<http://radio.uchile.cl/2016/05/04/organizaciones-de-ddhh-rechazan-formacion-antiterrorista-de-fiscales-en-elextranjero>].

28 F. Parra, “Violencia en La Araucanía...” (cit.). Son muchas las acciones policiales violentas y de amedrentamiento, como la ocurrida en la comuna de Collipulli mientras se reunían integrantes de seis comunidades mapuche, que no alcanzan visibilidad más allá de las organizaciones de defensa de derechos y de grupos de abogados, que también son objeto de hostigamiento. En la citada reunión se recibieron bombas lacrimógenas, algunos recibieron impactos de perdigones y fueron rodeados durante tres horas “y apuntándonos con sus armas como si fuéramos rehenes de guerra”, según la Asociación Agrícola Mapuche de Huapitrio. Citado en Fundación Felipe Herrera, *Política Indígena*, Boletín 34 (2ª quincena mayo de 2016) [<http://www.politicaindigena.org/boletin/Boletin%20de%20Politica%20Indigena%2034%202016.pdf>]. Véase también el Comunicado Público de la Red por la Defensa de los Territorios, Wallmapu-La Araucanía, Pukem 2016, en que se mencionan los “ya conocidos métodos de hostigamiento telefónico y callejero, controles injustificados de identidad, violenta represión policial, permanentes allanamientos a comunidades enteras, aplicación de condenas injustificadas a líderes mapuche, estudiantes y trabajadores de las comunicaciones”, “la persecución sufrida por nuestras compañeras de la Agrupación Casa Autogestionada de Mujeres Ngulumapu por parte de funcionarios de la PDI, luego de la “Marcha por la Defensa de las Aguas y los Territorios” del 23 de abril de 2016”, y “los constantes allanamientos que la policía militarizada efectúa al interior de las comunidades mapuche, a lo cual se ha sumado el secuestro del lonko Víctor Queipul, quien el pasado 14 de junio del 2016 fue vendido, golpeado y amenazado de muerte por un grupo de civiles armados” [<http://www.mapuexpress.org/?p=10079>, visitado el 28/10/16]. En marzo pasado, a propósito del informe entregado por el director general de Carabineros Bruno Villalobos a la comisión investigadora de la Cámara de Diputados, *El Desconcierto* destacó lo que quedó claro en cuanto al rol de Carabineros: “En la zona hay 1.389 oficiales, 50

Con todo, el trabajo de la Comisión expuso a los parlamentarios a escuchar distintas visiones de la realidad de la región y quizá haya contribuido a mover hacia adelante, aunque sea solo un poco, la capacidad de entender el verdadero origen de los problemas y la naturaleza de las demandas indígenas. German Becker, de Renovación Nacional (RN), que presidió la Comisión, indicó comprender “que debemos avanzar en materia de reconocimiento constitucional, estoy disponible para eso —creo que ha madurado ese tema también— (...), y entiendo que en cierto momento algunos parlamentarios de nuestro sector no estaban de acuerdo, pero creo que ha madurado bastante, por lo que hoy estamos en condiciones de hacerlo para dar mayor participación a los pueblos originarios”. Aunque estas posturas son inmediatamente contrabalanceadas por la oposición a “dar autonomía o entregar territorio. Creo que nadie está dispuesto a hacerlo”. En el mismo sentido se inclinó la diputada Claudia Nogueira (UDI): “Mi impresión es que hay mucho más que solo un conflicto de tierras. Hay un conflicto de reconocimiento de identidad y de un Estado plurinacional. Por otra parte, no tengo miedo a la autonomía *per se*, pero lo que se ha reclamado es autonomía con soberanía, es decir, crear un Estado dentro de otro, cuestión que escuché en Alemania. Algunos sostienen que La Araucanía debe tener un Estado dentro de otro Estado soberano”.<sup>29</sup>

### 3 Confrontar el problema o chutearlo para adelante

Lo que sí está claro para muchos es el origen político y no policial o judicial del conflicto y la falta de iniciativa e interés del Estado para avanzar hacia un enfoque político integral. Por ejemplo, el diputado Joaquín Tuma (Partido Por la Democracia, PPD) señaló: “Esperamos que el Estado, representado por el gobierno de turno, haga lo que no se ha hecho en 100 años, de fijar un acuerdo con los pueblos originarios y, especialmente en el caso de La Araucanía, con el pueblo mapuche, para ver cuáles son aquellas situaciones que nunca se cerraron con la pacificación y para generar confianzas y políticas públicas que nos lleven a un entendimiento definitivo y promuevan tranquilidad en la región”.<sup>30</sup> El senador Alberto Espina también ha destacado que “todos los gobiernos han resuelto postergar la solución al conflicto,

vehículos blindados y 93 semiblandados. Hay 77 faenas forestales, de las cuales 15 están bajo protección día y noche. Entre custodia permanente, rondas periódicas y protección policial, hay 360 medidas. Hay patrullaje y presencia activa en las “zonas conflictivas”, controles de identidad, acciones de inteligencia e implementación de nuevas tecnologías: sistemas georreferenciados, drones, aviones no tripulados para patrullajes aéreos, radares de detección temprana, etc. Véase F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *elDesconcierto*, 25 agosto 2016.

29 F. Parra, “Violencia en La Araucanía...”, *elDesconcierto*, 25 agosto 2016.

30 Cámara de Diputados de Chile, Noticias, “Inician votación de conclusiones en comisión investigadora sobre violencia en La Araucanía, 17 agosto 2016. [[https://www.camara.cl/prensa/noticias\\_detalle.aspx?prmid=130229](https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=130229)]

bajo el argumento de que entrar al fondo es comprarse un problema” y que los diálogos requieren incluir “temas que son altamente conflictivos, pero requieren abordarlos a fondo, sin tabúes, como son las demandas territoriales y la autodeterminación”.<sup>31</sup> Y en el mismo sentido iban las declaraciones del Comité Permanente del Episcopado que, además, se ofrecía para desempeñar un rol en un verdadero diálogo de alto nivel:

Por otra parte, nadie puede ignorar el conflicto de la zona de La Araucanía, donde las legítimas demandas de justicia por parte de sectores del pueblo mapuche resultan invisibilizadas por el actuar de diversas facciones que, lejos de contribuir a la paz, han acrecentado las tensiones. Así, se ha dado una escalada de desencuentro social que ha derivado en trágicas muertes de personas, asaltos de camiones, quemados de propiedades agrícolas y hasta incendios intencionales de templos de distintas denominaciones religiosas. Es claro que el conflicto supera al gobierno en cuanto que hay reclamos ancestrales y también tensiones entre sectores del pueblo mapuche y las industrias madereras. Estos llaman al poder Ejecutivo, al Legislativo y a diversos actores sociales, también a la Iglesia, a buscar acuerdos justos y sustantivos. En medio de este drama y esta herida social, como Iglesia estamos siempre disponibles para, respetando la identidad y cultura de los pueblos originarios, ser facilitadores del diálogo, servidores de la justicia y constructores de paz.<sup>32</sup>

En el mismo sentido apuntaba resueltamente la propuesta presentada por el Instituto Nacional de Derechos Humanos a la comisión de la Cámara en su cuarta sesión el 3 de marzo de 2016, respecto de la instalación de un diálogo de alto nivel entre representantes de los pueblos indígenas y el Estado, representado por sus más altas autoridades.<sup>33</sup>

#### 4 Chutearlo para adelante: el Consejo Asesor Presidencial de La Araucanía

Ni la comisión de la Cámara ni el Gobierno recogieron la propuesta del INDH. El Gobierno prefirió, en cambio, el nombramiento de un Consejo Asesor Presidencial de La Araucanía, presidido por el obispo monseñor Héctor Vargas, de Temuco, al cual la Presidenta convocó 21 miembros, pero que en la práctica ha sesionado con menos. Su constitución en Temuco, a la que se le quiso dar gran realce con la asistencia de los ministros del Interior, de Hacienda, Secre-

taría General de la Presidencia y Secretaría General de Gobierno, significó, en cambio, el desperdicio de una oportunidad de avanzar a un diálogo como el propuesto por el INDH. Con escasa participación de individuos mapuche y sin representación de comunidades y organizaciones mapuche, el Consejo partió anulado en sus posibilidades, de las que no podrán salir propuestas que vayan más allá de las del tipo ya planteadas por la Cámara de Diputados y algunas propuestas sectoriales de política, para lo que se propuso un plazo de seis meses, con un informe final esperado para enero 2017. Pese a que el Consejo cuenta con algunos distinguidos miembros, como el profesor y Premio Nacional de Historia 2012 Jorge Pinto, recibió el tiro de gracia al restarse la Asociación de Municipalidades con Alcaldes Mapuche (Amcam), que era parte de la nómina, y cuyos representantes adujeron “no estar dispuestos a ponerse para la foto” ni respaldar propuestas que no acrediten cumplimiento.<sup>34</sup>

Esta malograda oportunidad profundiza la desconfianza ya bien asentada en el mundo mapuche respecto del Gobierno y las instituciones estatales, y frustra lo que se había insinuado como un promisorio diálogo luego del encuentro que la Amcam sostuvo con la Presidenta Bachelet el 25 de enero. Allí, los alcaldes no solo querían abordar temas locales, sino principalmente erigirse como instancia política para enfrentar la falta de diálogo de alto nivel, especialmente luego de que la salida del intendente Huenchumilla hubiera abierto anchas las puertas del enfoque de seguridad pública que encarnó el ex ministro del Interior Jorge Burgos. Los alcaldes hicieron ver a la Presidenta, según su presidente Juan Carlos Reinao, que los conflictos sociales “no se resuelven con medidas parche y más represión” y que “una solución definitiva a la conflictividad por tierras pasa por un reconocimiento del despojo que realizó el Estado”. También se planteó “la necesidad de una nueva Constitución que declare a Chile como Estado plurinacional e intercultural, ello a partir de una Asamblea Constituyente con participación de todos los pueblos originarios”. Se plantearon también los temas de la nacionalización del agua, la preocupación por los grandes proyectos hidroeléctricos y la aplicación efectiva del Convenio 169 de la OIT.<sup>35</sup> Estas posibilidades de diálogo político se echaron por la borda con el nombramiento del Consejo Asesor, una nueva forma de pretender tirar los problemas hacia adelante, cuestión que, como destacó el senador Espina, han venido haciendo todos los gobiernos, mientras los problemas se agravan y la desconfianza y el escepticismo crecen. Entre tanto, el número de

31 “Senador Espina a mesa de diálogo en La Araucanía: ‘Este no es un problema de tregua’”, *CDN Canal de Noticias*, 2 septiembre 2016 [<http://www.canaldenoticias.cl/noticias/?post=4643>]

32 “De la desconfianza al reencuentro”, Documento del Comité Permanente de La Conferencia Episcopal de Chile, 13 mayo 2016, cit.

33 Véase Instituto Nacional de Derechos Humanos (s/f), “Propuesta INDH: Diálogo con los Pueblos Indígenas” [<http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/734/Documento.pdf?sequence=1>], en que se especifican las condiciones para ese diálogo.

34 “Gobierno presenta Comisión Asesora para tratar violencia en La Araucanía”, *biobiochile.cl*, 7 julio 2016 [<http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2016/07/07/fernandez-y-3-ministros-mas-llegan-a-la-araucania-para-mesa-de-dialogo-por-violencia-rural.shtml>]. Tampoco la agrupación Paz en La Araucanía ni la Asociación de Agricultores de Victoria aceptaron invitaciones de la mesa. *El Mercurio*, C8, 28 octubre 2016.

35 Véase *La Tercera*, domingo 7 febrero 2016, p. 17.

alcaldes mapuche pasó de nueve a trece en la última elección municipal, con todos lo de Amcam, salvo uno, reelectos.<sup>36</sup>

De otra parte, a poco de echarse a andar el Consejo Asesor, el líder de la Coordinadora de Comunidades en Conflicto Arauco-Malleco (CAM), Héctor Llaitul, manifestó que esta organización estaba “disponible para una tregua con el Estado”, cuestión que el Gobierno rápidamente descartó, al señalar el ministro Marcelo Díaz que “nuestra iniciativa está en marcha, es la mesa de diálogo”, refiriéndose al Consejo Asesor. No obstante, el senador Eugenio Tuma (PPD) valoró el llamado de la CAM y solicitó al Ejecutivo aceptar la propuesta: “La mesa de diálogo podría ir en paralelo con conversaciones con la CAM”.<sup>37</sup> Un poco más tarde, el 1 de septiembre, Francisco Huenchumilla, participando en la quinta sesión del Consejo, propuso “una tregua entre el Gobierno y los grupos que propician la violencia política para que con un sentido de credibilidad y voluntad política, de aquí al 2020 podamos buscar una fórmula de entendimiento para terminar con la violencia”. Basado en las declaraciones de Héctor Llaitul, propuso al Consejo la idea de la tregua para que ellos se lo propusieran a la Presidenta.<sup>38</sup> Jorge Pinto señaló que “es una propuesta que hemos acogido algunos miembros de la mesa. La comparto plenamente, y creo que si logramos hacer una propuesta al Gobierno, en términos de sentar las bases para esta tregua, daríamos un gran paso”.<sup>39</sup>

La persistente falta de voluntad política para crear o aprovechar oportunidades lleva a la esperanza cíclica, una vez frustrada la anterior, de apostar al próximo cuatrienio, o a nuevas comisiones. Francisco Huenchumilla anticipó que “nos vamos a encontrar con que el próximo año, el 2017, los candidatos presidenciales van a llegar prometiendo el mundo y colocando sobre la mesa los mismos temas que nunca han cumplido”.<sup>40</sup> El senador Espina, por su parte, anunció que propondría la creación de un Consejo para la Paz Social en La Araucanía para reparar a las víctimas de la violencia, y la Sociedad de Fomento Agrícola de Temuco también piensa en la creación de un grupo al estilo de la Comisión Rettig.<sup>41</sup>

## 5 Momento constitucional y pueblos indígenas

Una importante iniciativa de este periodo ha sido, sin duda, los encuentros constituyentes organizados desde el Gobierno, a los que se han añadido numerosos debates generales y sectoriales sobre temáticas relacionadas con una nueva Constitución para Chile. Si bien la intensidad de esta iniciativa y de los mismos debates ha ido decayendo en los últimos meses, influido por la falta de vigor e interés que puede apreciarse en las esferas más altas del Gobierno y, en general, en “las instituciones”, respecto de la prioridad para esta iniciativa (y su explícita despriorización en la agenda política del Gobierno después de las elecciones del 23 de octubre), es indispensable referirse al proceso constituyente indígena.

El Gobierno decidió que a los encuentros constitucionales que se realizaron para todos los chilenos se agregara otro proceso participativo de encuentros específicamente para los pueblos indígenas. Esto no como consulta previa, pues no hay un texto que someter a consulta, sino a fin de escuchar las ideas que sobre la materia se desarrollarán. Expresamente, según el sitio web especial del Ministerio de Desarrollo Social ([constituyenteindigena.cl](http://constituyenteindigena.cl)), se afirmó tener “el compromiso de gobierno de garantizar la participación plena de los Pueblos Indígenas en todo el proceso de debate y decisión sobre la Constitución, teniendo presente la idea de un Estado pluricultural que garantice sus derechos colectivos”, todo en conformidad con el Convenio 169 de la OIT, que “establece que los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de los pueblos indígenas y asegurar que existen instituciones y mecanismos apropiados”. Se dispuso en mayo la constitución de un comité interministerial para diseñar y definir los lineamientos del proceso participativo (ocho ministerios, incluyendo todos los ministerios políticos, menos Hacienda, más la Conadi, coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social) y de un consejo consultivo y de seguimiento compuesto por organismos internacionales; entre ellos, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina Regional para América del Sur del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) y consejeros de Conadi. Se decidió, además, que fueran universidades las que se encargaran de facilitar los encuentros.

El proceso comenzó con retraso —previsto para mediados de julio, se inició a mediados de agosto—, lo que ha puesto plazos muy cortos para organizaciones y comunidades que son difíciles de reunir, aparte de las dificultades de anuncio y difusión.<sup>42</sup> Además, la campaña electoral de alcaldes y concejales

36 Véase Blog de Pedro Cayuqueo, “El desafío de gobernar”, *La Tercera*, 2 noviembre 2016.

37 *La Tercera*, 25 julio 2016, p. 10.

38 *El Mercurio*, C11, 2 septiembre 2016.

39 *Ibid.*

40 “Francisco Huenchumilla llama a candidatos presidenciales a suscribir acuerdo para La Araucanía”, *ADN 91.7*, Política, 10 septiembre 2016 [<http://www.adnradio.cl/noticias/politica/francisco-huenchumilla-llama-a-candidatos-presidenciales-suscribir-acuerdo-para-la-araucania/20160910/nota/3242224.aspx>].

41 “Piden ‘Comisión de hombres buenos’ para La Araucanía”, *El Mercurio*, C14, 29 octubre 2016.

42 Por ejemplo, en el encuentro de la región de Santiago, realizado recién el 5 de noviembre pasado, se criticó la deficiente difusión del evento, que afectó la cantidad de participantes.

significó dificultades de tiempo adicionales, dadas la interferencia de un gran número de reuniones y mítines en áreas de comunidades indígenas. Lo limitado de los plazos afectó también la realización de encuentros autoconvocados —cuyo plazo de inscripción venció el 15 de octubre y el de su realización vencería el 15 de noviembre—, una posibilidad que se añadió más tarde a petición de los consejeros de organismos internacionales y de algunos consejeros de Conadi.<sup>43</sup> Todo esto ha contribuido a limitar fuertemente la masividad de estos encuentros. Pero el escollo principal ha venido del escepticismo y apatía con que las organizaciones y comunidades han enfrentado la iniciativa.<sup>44</sup> Tal es la actitud con que reciben en general las iniciativas provenientes del Gobierno, que ven sea como una invocación más a su concurso que terminará —como tantas otras— en la frustración y el desengaño—; sea como una convocatoria que solo en último término apela a las comunidades y organizaciones indígenas, luego de pasar por varias otras esferas “de arriba”. Organizaciones indígenas como la Alianza Territorial Mapuche o la Identidad Territorial Lafkenche, por ejemplo, se han restado de participar como tales, sin boicotear la iniciativa y manteniendo, especialmente la última, un interés en una nueva Constitución y en el seguimiento del proceso.<sup>45</sup>

Es evidente el retraso de Chile respecto de lo que ya muestra toda la región en cuanto a la presencia constitucional de los pueblos indígenas y sus derechos. Este retraso, no obstante, puede ser visto también como una ventaja. Existe una vasta acumulación normativa y de experiencias de la que Chile puede echar mano. Están, desde luego, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, de las que Chile es signatario. Está también la reciente Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 15 de junio pasado en la Organización de Estados Americanos (OEA) y que Chile celebró entusiastamente en sus dependencias. A diferencia de los países pioneros, Chile podría dar pasos decisivos constitucionalizando esos avances normativos, de forma explícita. Estarían para eso el interés del Estado, que ha firmado,<sup>46</sup> y el de los pueblos.

De hecho, el Ministerio de Desarrollo Social ha provisto para el proceso constituyente indígena una lista oficial de documentos destinados a apoyar la discusión, que incluyen las declaraciones mencionadas arriba, así como las recomendaciones constitucionales del documento “Verdad Histórica y Nuevo Trato”, el Acuerdo de Nueva Imperial de 1989 (que promete reconocimiento constitucional), las Propuestas de Organizaciones Territoriales Mapuche al Estado de Chile (Quepe) de 2006, la sistematización del Debate Nacional de los Pueblos Indígenas de 2006, y la Propuesta del Acuerdo por la Paz Social en la Araucanía, de los senadores Alberto Espina y José García. Además, el breve documento “Proceso Participativo Constituyente Indígena – Orientaciones para la Participación de Encuentros Autoconvocados”, que preparó el Ministerio de Desarrollo Social para facilitar la preparación del informe del encuentro que incorpore la conversación sostenida, proporciona las principales categorías contenidas en los documentos normativos, como Reconocimiento Constitucional, Plurinacionalidad o Pluriculturalidad, Participación y consulta Indígena, Derecho a participación política, Derechos culturales, Derecho propio y consuetudinario, Derechos lingüísticos, Autonomía y Libre determinación, Derecho a la tierra, territorio y recursos naturales, Derecho al desarrollo con identidad, Derechos, sociales y económicos, así como Estatutos para Territorios Especiales y Adecuación del Sistema de Justicia.

De gran utilidad ha sido también la sistematización de los avances constitucionales en el mundo en este respecto. Por ejemplo, el influyente trabajo de la jurista peruana Raquel Yrigoyen ha contribuido a una categorización de los ciclos de avance del constitucionalismo, dando cuenta del ciclo del constitucionalismo multicultural de 1982 a 1988, del de constitucionalismo pluricultural de 1989 a 2005, y del de constitucionalismo plurinacional de 2006 a 2009, en los que brilla la completa ausencia de Chile.<sup>47</sup> En Chile se han difundido también esos avances, por ejemplo en trabajos de Claudio Nash y Constanza Núñez, Domingo Namuncura, Verónica Figueroa, Esteban Valenzuela y Natacha Romero, José Marimán, y Salvador Millaleo, que orientan esa discusión al contexto chileno, traduciendo derechos y demandas a orientaciones propiamente constitucionales, dando densidad al debate en el proceso participativo.<sup>48</sup> Millaleo hace también una revisión de las propuestas que han emanado

43 Entrevista personal con Emilia Nuyado, consejera de Conadi, 12 octubre 2016. Los Consejeros de organismos internacionales insistieron también en que se eliminara el requisito de personalidad jurídica a las organizaciones que quisieran participar; que la convocatoria se extendiera a organizaciones fuera del listado de Conadi, y también a individuos no integrados a organizaciones. Conversación personal con Marcela Ríos, consejera representante del PNUD, 3 de octubre 2016.

44 Entrevista personal con Natalia Caniguan, directora del Instituto de Estudios Indígenas de la Universidad de La Frontera, Temuco, 20 octubre 2016.

45 En su V Congreso acordaron: “Reafirmar el acuerdo establecido en Congresos anteriores para luchar por una Nueva Constitución, a través del mecanismo de la Asamblea Constituyente. Esta nueva Constitución debe ser plurinacional e intercultural y garantizar nuestra existencia y derechos colectivos como pueblo. Nos mantendremos observantes y alertas ante el proceso constituyente que está siendo implementado por el gobierno”. Véase la referencia en nota 18.

46 Para una distinción entre ratificación sincera y ratificación estratégica de tratados y acuerdos internacio-

nales por parte de los Estados, véase B. Simmons (2009), *Mobilizing for Human Rights: International law and domestic politics*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

47 R. Z. Yrigoyen (2011), “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización”, en C. Rodríguez Garavito (Ed.), *El derecho en América Latina: Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

48 C. Nash & C. Núñez (2016), “Reforma Constitucional y pueblos indígenas en Chile: Apuntes para el debate”; V. Figueroa Huencho (2016), “Pueblos indígenas y consolidación democrática: desafíos para un reconocimiento constitucional de sus derechos en Chile”, revista *Anales* (Anales de la Universidad de Chile), Séptima serie, (10); D. Namuncura (2016), “Pueblos indígenas, reformas constitucionales en Amé-

desde las propias organizaciones indígenas, en la región y en Chile, desde hace décadas.

Pese a todos los problemas y limitantes del proceso, este reviste gran importancia, pues en los hechos anticipa contenidos mediante el propio procedimiento desarrollado, contenidos que necesariamente cambiarían el carácter de la Constitución. En efecto, al desarrollar un proceso para toda la población (los chilenos) y otro separado para los pueblos indígenas, se está en los hechos reconociendo otros pueblos dentro del país. Aparte del proceso para todos los chilenos, hay uno para quienes desarrollan otra autoidentificación. La legitimidad de una Constitución está asociada al proceso de su elaboración. Como dice Millaleo, “para el mononacionalismo, dicho proceso no abarcará nunca formas de participación que involucren a otros colectivos articulados, sino solo a individuos que integran la única nación que es reconocida...”<sup>49</sup> Pero en el proceso constituyente indígena se ha involucrado oficialmente “a otros colectivos articulados”, y sería del todo inconsistente que luego de este proceso —por no ser vinculante— no se recogiera lo que el propio proceso ha admitido: en los hechos, la plurinacionalidad.

Este es un proceso que tiene consecuencias, y esa es su importancia. No solo porque cientos de colectivos indígenas que involucran a miles de personas habrán debatido sobre lo que una Constitución para Chile debiera contener, contribuyendo a solidificar la conciencia de derechos, socializando lo que se ha avanzado en otros lugares y en compromisos anteriores del Estado en Chile. No solo por eso, sino también porque se ha establecido un precedente del que dar pie atrás tendría grandes riesgos. Se está jugando con fuego. La postergación indefinida de una nueva Constitución, o su elaboración por congresistas que desconozcan el resultado de estos procesos participativos, llevarían la frustración, desconfianza y recelo de los pueblos indígenas respecto del Estado y la sociedad chilena a niveles de profundidad no rescatables.

A fin de cuentas, la participación en este proceso participativo constitu-

yente indígena terminó siendo no desdeñable. Si bien faltan las cifras definitivas porque aún está en marcha, los datos actuales indican que se programaron 221 encuentros convocados y se registraron 420 encuentros autoconvocados. Cualquiera que sea la forma en que se calcule, esto apuntó a la participación de no menos de siete mil personas, una cifra proporcionalmente mayor a la del proceso anterior para toda la población.<sup>50</sup>

Sin duda que el Ministerio de Desarrollo Social saldrá de este proceso con la marca de misión cumplida. La incertidumbre estará dada no solo por problemas propios de la fase de sistematización y su integración a la sistematización del proceso anterior, sino principalmente por las vacilaciones de los principales decisores en el Gobierno, en el marco de la redefinición de la agenda del Gobierno camino de su último año. Y aquí las limitantes se relacionan, por una parte, con la lectura de las restricciones que impone el resultado electoral adverso de las municipales; y por otra, con visiones muy extendidas en los círculos de poder, refractarias a los derechos de los pueblos indígenas. Basta tener presente las afirmaciones que hiciera Jaime Campos, el nuevo ministro de Justicia, en un documento de 2013: “El conflicto mapuche: una visión diferente”. Allí señala que “si el reclamo alude a eventuales derechos ancestrales que lesionan la unidad nacional o a una pretendida autonomía política, lamentablemente el Estado de Chile no tiene otra alternativa que persuadirlos de sus vanos intentos y, si ello no se alcanza, debe terminar de raíz el conflicto mediante la plena aplicación del imperio de la ley...”<sup>51</sup>

El programa de gobierno de Michelle Bachelet reconoció la deuda histórica del Estado y de la sociedad chilena, que implicaba grandes desafíos, como el reconocimiento constitucional en el marco de una nueva Constitución y la participación política de los pueblos indígenas en los niveles de toma de decisiones, cuestión que se implementaría, entre otras medidas, en el Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos. Ambos se encuentran como proyectos en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados, y la velocidad con que estos avancen también dependerá de las decisiones sobre el reordenamiento de la agenda política y las prioridades para el último año. En cualquier caso, su puesta en marcha, aun si se aprobaran, tomaría más tiempo por los mecanismos dispuestos para la designación de consejeros y la articulación de ambos proyectos para su eficaz materialización. Pendientes quedan también las reformas que generarían espacios de autonomía y autodeterminación a nivel territorial mediante la generación de estatutos especiales de

rica Latina y derechos indígenas en una nueva Constitución”, en D. Namuncura et al., *Nueva Constitución y Pueblos Indígenas*, Santiago. Pehuén Editores; S. Millaleo (2015), “Una Constitución de los pueblos indígenas en Chile: para una legitimidad plurinacional de una Asamblea Constituyente”, en C. Fuentes & A. Joignant (Eds.) (2015), *La solución constitucional*. Santiago. Catalonia; E. Valenzuela & N. Romero (Comps.) (2016), *Fuentes para una Constitución con poder indígena*. Santiago: Ariadna [http://ariadnaediciones.cl/images/pdf/FuentesParaUnaConstitucionC3%B3nConPoderIndigena.pdf]; José A. Marimán, “Nueva constitución para Chile y Pueblos Indígenas: El imperativo moral y legal de consultar y los derechos políticos-territoriales a considerar” [http://www.uchileindigena.cl/nueva-constitucion-para-chile-y-pueblos-indigenas/].

49 S. Millaleo (2015), p. 295. D. Namuncura (2016) lo puso de esta manera: “¿Serán [los pueblos indígenas] considerados como ciudadanos ‘chilenos’ en particular...o por el contrario ¿serán considerados como ciudadanos interculturales, miembros de colectivos singulares como lo es ser parte de la historia de un pueblo ancestral?” (p. 19).

50 La cifra de 221 aparece en la página web <http://participacionindigena.constituyenteindigena.cl/> y la cifra de encuentros autoconvocados registrados me fue proporcionada el 7 de noviembre 2016 por la persona respondiendo el número de línea gratuita 800 800 291 del Ministerio de Desarrollo Social.

51 Citado en *La Tercera*, 20 de octubre 2016, p. 8.

autonomía. Y todo esto, más las múltiples cuestiones pendientes en materia de tierras y los problemas de impacto ambiental, requieren de ese gran diálogo Estado–pueblos indígenas, que los gobiernos se esmeran en escabullir y postergar pese al creciente clamor por su necesidad.

