

# Piñera II

## ¿Una Segunda Transición?

El primer año de su nueva  
administración

Felipe Agüero  
Mireya Dávila  
Oscar Espinoza  
Patricio Frías  
Hernán Frigolett  
Claudio Fuentes  
Elisabet Gerber  
Moisés Godoy  
Luis Eduardo González  
Flavia Liberona  
Domingo Namuncura  
Eugenio Rivera  
Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez  
Marcia Scantlebury  
Augusto Varas

El segundo gobierno de Sebastián Piñera se ha propuesto una segunda transición, retrotrayendo las principales reformas estructurales realizadas por el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet. Las reformas tributaria, laboral y educacional, el derecho a la conservación medioambiental, el inicio del proceso de redacción de una nueva Constitución, la despenalización del aborto en tres causales, entre otros importantes avances democratizadores, se han convertido en objeto de contrarreformas legales o administrativas tendientes a volver a limitar el espacio de los derechos ciudadanos universales y reducir la función supervisora del Estado, desregulando la actividad privada. Incluso en aquellas iniciativas aparentemente democratizadoras, como es la eliminación de la Ley del Cobre, se ha manifestado el sesgo conservador del Ejecutivo, al mantener los privilegios y autonomía castrenses. De la misma forma, las propuestas contenidas en el Plan Araucanía no responden a las principales demandas del pueblo mapuche.

Los artículos en este decimocuarto volumen del Barómetro de Política y Equidad aportan elementos de diagnóstico y análisis en diversos ámbitos claves de la gestión gubernamental, que esperamos sean de utilidad en el encuentro de vías políticas que permitan materializar las aspiraciones de una efectiva profundización democrática del país.

# Piñera II

## ¿Una Segunda Transición?

El primer año de su nueva  
administración



# Piñera II

## ¿Una Segunda Transición?

El primer año de su nueva  
administración

Felipe Agüero  
Mireya Dávila  
Oscar Espinoza  
Patricio Frías  
Hernán Frigolett  
Claudio Fuentes  
Elisabet Gerber  
Moisés Godoy  
Luis Eduardo González  
Flavia Liberona  
Domingo Namuncura  
Eugenio Rivera  
Alfredo Rodríguez  
Paula Rodríguez  
Marcia Scantlebury  
Augusto Varas



Barómetro / Vol. 14  
© Barómetro de Política y Equidad  
[barometro.sitiosur.cl](http://barometro.sitiosur.cl)  
ISBN: 978-956-208-106-1

Gestión editorial: Ediciones SUR  
Revisión de textos: Paulina Matta V.  
[www.sitiosur.cl](http://www.sitiosur.cl)

Diseño y diagramación: Andoni Martija M.  
Impresión: Grafkakolor  
[www.publiprom.cl](http://www.publiprom.cl)

Impreso en Chile • Printed in Chile  
Santiago, noviembre 2018

# Índice

- 7 Presentación  
Pamela Díaz-Romero, Alfredo Rodríguez y Augusto Varas
- Política 11 Piñera II: Contrarreforma versus agenda gubernamental  
Augusto Varas
- 47 Un enclave duro de eliminar: reforma al financiamiento de las Fuerzas Armadas  
Claudio Fuentes
- Economía 65 Escaramuzas, incertidumbres y pocos avances: la política económica del segundo gobierno de Piñera  
Eugenio Rivera Urrutia
- 95 Una economía que no irradia empleo  
Hernán Frigolett
- Empleo y 107 Desafíos del movimiento sindical  
protección bajo el segundo gobierno de Sebastián Piñera  
social Patricio Frías
- Educación 133 Educación superior bajo los gobiernos de Bachelet  
superior y Piñera: un balance preliminar del último  
quinquenio (2014-2018)  
Luis Eduardo González & Oscar Espinoza

- Género 157 Mujeres en el poder: ministras y gabinetes,  
1990–2018  
Mireya Dávila
- Medios de 177 Medios, opinión pública y gobierno:  
comunicación fragmentos de un relato inacabado  
Elisabet Gerber
- Ciudad 193 De insolventes e indocumentados:  
"No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad"  
Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez y Moisés Godoy
- Medioambiente 217 Bahía de Quintero: zona de sacrificio y más  
Flavia Liberona
- Derechos 239 Explosión en septiembre  
Humanos Marcia Scantlebury
- Pueblos 251 Acuerdo Nacional por La Araucanía:  
Originarios gestación de un desencuentro  
Felipe Agüero
- 273 Dilemas críticos en la relación de los pueblos  
indígenas con el Estado de Chile: 28 años del  
Pacto de Nueva Imperial  
Domingo Namuncura

# Presentación

El primer año de su segundo gobierno, el presidente Sebastián Piñera dobló la frustrada apuesta realizada en su primera administración: incrementó las expectativas de su promesa de un mejor gobierno realizada en 2010, proponiendo una segunda transición hacia el desarrollo integral del país para el período 2018-2022.

Parte importante de esta segunda transición implica avanzar en la configuración de una nueva economía que, a través de una alianza público-privada, cree empleos, mejore las remuneraciones, provea una mejor salud y educación, reservándole al Estado la tarea de enfrentar los temas de delincuencia, narcotráfico, terrorismo, y le dé un nuevo trato a los niños y adultos mayores. El costo fiscal total del programa ascendería "a US\$14 mil millones para la totalidad del periodo presidencial", suma de la que el Gobierno no dispone, dada la situación de la economía y finanzas nacionales. Por su parte, las remuneraciones crecen menos que la inflación y la cesantía sigue en alza, generando incertidumbres en el mercado laboral. La propuesta de reforma tributaria que se enviará al Congreso dificultará la reducción del déficit fiscal, gran objetivo del Gobierno.

Simultáneamente, el Gobierno se ha propuesto retrotraer las principales reformas estructurales realizadas durante el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, desregulando la actividad privada. Las reformas tributaria, laboral y educacional, el derecho a la conservación medioambiental, el inicio del proceso de redacción de una nueva Constitución, la despenalización del aborto en tres causales, entre otros importantes avances democratizadores, se han convertido en objeto de contrarreformas legales o administrativas tendientes a volver a limitar el espacio de los derechos ciudadanos universales y reducir la función supervisora del Estado. Incluso en aquellas iniciativas aparentemente democratizadoras, como es la eliminación de la Ley del Cobre, se manifiesta el sesgo conservador del Ejecutivo, al mantener los privilegios y autonomía castrenses.

A la amplia tarea transicional han sido convocados sectores de la sociedad civil organizada y los empresarios. Este nuevo enfoque se ha observado en las iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social en el ámbito del tema mapuche y de la visibilización de las comunidades vulnerables. En estos últimos campos ha quedado al descubierto el limitado efecto de la acción filantrópica empresarial y sus acciones de responsabilidad social, por lo que el Estado ha debido tomar la coordinación de esos esfuerzos de legitimación del empresariado.

Las diversas manifestaciones con ocasión de la conmemoración y celebración del triunfo del NO en 1988 mostraron que, a pesar de haber transcurrido treinta años desde esa fecha memorable, la resiliencia de la arquitectura política autoritaria aún divide hasta la coalición de gobierno. Y los llamados a la unión de voluntades para implementar políticas públicas consensuadas no se han correspondido con las acciones pertinentes para darles curso, generando profundas divergencias entre el Ejecutivo y la oposición. Caso paradigmático al respecto ha sido la política migratoria. Con todo, el Gobierno ha sabido reponerse de errores mayúsculos, como el del nombramiento del nuevo ministro de las Culturas, el que fue rápidamente reemplazado por quien está enfrentando los problemas de infraestructura y acceso a la cultura y fomentando proyectos creativos.

La sociedad civil se ha vuelto a desmarcar del ritmo y orientaciones gubernamentales manifestándose masivamente, tal como sucedió con las movilizaciones feministas, que presentaron al país una agenda de transformaciones profundas en materia de derechos de las mujeres. Por su parte, los estudiantes han vuelto a contestar el proyecto de Aula Segura y la política educacional en general. A su vez, la imposibilidad de resolver prontamente los problemas de contaminación en Quintero-Puchuncaví, caso emblemático de los 63 conflictos ambientales actualmente existentes, ha mantenido las dificultades en la relación entre el Gobierno y las organizaciones sociales. Algo similar ocurre en el conflicto mapuche, donde el grueso de las corrientes organizadas acusa un desencuentro con las autoridades y se opone al plan Araucanía. El crimen de Camilo Catrillanca dejó toda esta iniciativa en fojas cero. En el campo sindical, sus problemas de representatividad y convocatoria continúan limitando su unidad orgánica y fuerza de presión.

El conjunto de fracturas y pugnas intra e interpartidarias al interior de la coalición gubernamental Chile Vamos, permitiría explicar las dificultades del Ejecutivo para proporcionarle una clara orientación a su administración en este primer año calendario de gestión, lo que se refleja en una opinión pública desconcertada a pesar de los esfuerzos comunicacionales del oficialismo. Finalizando el año, frente a la necesidad de generar un Plan Nacional de Educación, desde la propia derecha se demanda una "narrativa más amplia que la haga

viable, un discurso más sofisticado capaz de asumir los múltiples desafíos, una auténtica capacidad de proyección y articulación política”.

Su estrategia comunicacional no ha podido conciliar la precipitada iniciativa legislativa del Ejecutivo, con la imagen de control de la agenda gubernamental. El proyecto de ley de Presupuesto, el anuncio (para marzo) de reforma tributaria, los trascendidos sobre reforma a la ley de isapres, el cambio de la Ley del Cobre, la ley Aula Segura, la de Identidad de Género, entre otras acciones, han contrastado con la intención original de amplios consensos nacionales, generando una permanente tensión y conflictos con la oposición parlamentaria.

Los capítulos que siguen en esta decimocuarta entrega del *Barómetro de Política y Equidad* aportan elementos de diagnóstico y análisis en diversos ámbitos claves, lo que esperamos sea de utilidad en el encuentro de vías políticas que permitan materializar las aspiraciones de una efectiva profundización democrática del país.

Pamela Díaz-Romero  
Alfredo Rodríguez  
Augusto Varas

Editores

Política

# Piñera II: Contrarreforma versus agenda gubernamental

Augusto Varas<sup>1</sup>

El segundo gobierno de Sebastián Piñera ha encontrado tantas o más dificultades que su primera administración, situación reconocida por sus propios partidarios.<sup>2</sup> Los intentos simultáneos por aumentar la aprobación presidencial, mostrar un nuevo relato, enfrentar las demandas no anticipadas de la política y economía nacional e internacional, y responder a los intereses estratégicos del mundo empresarial, han dificultado la conducción de la agenda gubernamental orientada a una contrarreforma estructural.

Este nuevo gobierno se asemeja al primero en muchos aspectos, pero también muestra importantes diferencias. Al primero lo caracterizamos de “presidencialismo plebiscitario”,<sup>3</sup> con un “relato inenarrable”. Dada su minoría en el Congreso, la opción del Ejecutivo —facilitada por el hiperpresidencialismo nacional— fue centralizar el poder en torno a la figura del Primer Mandatario. Este intentó lograr una alta aprobación en la opinión pública, de manera de controlar la agenda gubernamental, subordinar a los partidos de su coalición e imponer sus orientaciones de

---

1 Augusto Varas. Doctor en Sociología, presidente Fundación Equitas.

Agradezco la ayuda de Pablo Valenzuela Gutiérrez en la preparación de este capítulo.

2 Cfr. F. Artaza y M. J. Ahumada, “Piñera vuelve al plan original”, *La Tercera*, 16 septiembre 2018.

3 A. Varas, *El gobierno de Piñera, 2010-2014. La fronda aristocrática rediviva* (Santiago: Catalonia, 2014), pp. 20-22. Sobre el presidencialismo plebiscitario, véase Max Weber, *Economía y sociedad* (México, D.F.: FCE, 1964), pp. 215 y 861. Un trabajo que profundiza esta concepción puede verse en M. D. Serrafiero, “Max Weber y la Democracia Plebiscitaria”, *Revista Internacional de Sociología*, 76(2), abril-junio, 2018.

política pública, minimizando los costos de transacción.<sup>4</sup> Sin embargo, la popularidad del presidente y la agenda gubernamental pronto perdieron su sinergia, perjudicando la aprobación presidencial y castigando la coherencia de la conducción política. La primera nunca alcanzó el récord logrado después del rescate de los 33 mineros (63% Adimark, octubre 2010) y, de acuerdo con sus partidarios más ilustrados, a la segunda le faltó un “relato”,<sup>5</sup> una visión de sociedad que organizara coherentemente el conjunto de medidas gubernamentales. Esta ausencia, afirmamos en esa ocasión, fue producto de una realidad inenarrable: las políticas gubernamentales que aumentaban el lucro y las rentas privadas, concentrando el poder y los beneficios del desarrollo económico en pocas manos, no podían organizarse comunicacionalmente en un mensaje apto para concitar apoyo mayoritario.

Durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, el expresidente y sus partidarios analizaron autocríticamente sus fallas y organizaron los pilares de la próxima campaña. Los resultados de la primera vuelta presidencial confirmaron la viabilidad de apoyar su gestión en la ya conocida figura presidencial plebiscitaria, toda vez que su votación (2.417.216 votos) superó el apoyo que su coalición *Chile Vamos* obtuvo en la elección parlamentaria (2.318.719 votos). Los 847.773 votos adicionales logrados en la segunda vuelta, que superaron largamente la suma de todos los obtenidos por las candidaturas de derecha, permitieron reafirmar esa estrategia. Y aun cuando no había terminado su gobierno con un gran apoyo popular (Centro de Estudios Públicos [CEP]: 45% septiembre 2013; 45% febrero 2014), se estimaba que, con la experiencia ganada, el amplio control de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías comunicacionales y de análisis de opinión pública, se podrían resolver los problemas.

Junto con lo anterior, concluyeron que el tema del “relato” era fundamental para proyectar este nuevo gobierno más allá del nuevo cuatrienio. La autocrítica derechista había destacado la falta de una interacción virtuosa entre política e intelectuales. Así, se afirmaba: “El por qué se ha perdido —por ahora— la batalla de las ideas es claro: en la última década y media, producto de la fatal ignorancia de la derecha, el proyecto estatista redistributivo no encontró resistencia más que aisladamente”.<sup>6</sup> Por tales razones, el

4 “En los regímenes donde los presidentes son elegidos por sufragio universal directo y dirigen al ejecutivo, este modo de designación les confiere una fuerte legitimidad que favorece su emancipación frente a su partido de origen”. Cfr. Frederic Sawicki, “Les partis politiques ont-ils (encore) du pouvoir ?”. En Jean-Vincent Holeindre (dir.), *Le Pouvoir. Concepts, lieux, dynamiques* (Auxerre : Sciences Humaines, 2014), p. 176.

5 Ante la insistencia de sus estrategias, Piñera reaccionaba diciendo: “el famoso relato, esa discusión me tiene hasta...”. *El Mercurio*, 18 de abril 2011.

6 A. Kaiser, *La fatal ignorancia. La anorexia cultural de la derecha frente al avance ideológico progresista* (San-

círculo más íntimo del futuro presidente, así como los principales centros de pensamiento de la derecha, se dedicaron a diseñar las bases conceptuales de una visión de sociedad que le diera coherencia al conjunto de políticas a ser implementadas.

El nuevo “relato”, cuidadosamente preparado, mantuvo las principales orientaciones políticas de la derecha —“vino viejo en odres nuevos”—, orientadas a mercantilizar al máximo los bienes y servicios provistos a la población, desestatizando y privatizando a sus proveedores, pero travestiendo sus conceptos centrales. De esta forma, la desregulación estatal se transformó en la necesidad de “modernizar” al Estado,<sup>7</sup> este se transformó en “supletorio”, escondiendo su carácter subsidiario,<sup>8</sup> y la “sociedad civil que educa” se opuso al mercado de la educación.<sup>9</sup> Con esta batería conceptual se iniciaría una exitosa contrarreforma estructural.

El diseño político auguraba una gestión exitosa, dando lugar a una “segunda transición” que se proyectaría en sucesivos gobiernos del mismo signo. No obstante estos cambios, la política de apoyar comunicacional y permanentemente la aprobación presidencial no ha prosperado como se anticipaba<sup>10</sup> y la agenda gubernamental se ha visto tensionada por la desconexión entre el nuevo relato y la agenda de hecho, por la necesidad de responder a conflictos no anticipados, así como por las sostenidas demandas empresariales para que se cumplan aquellas promesas programáticas de cambios estructurales liberalizadores.

## 1 El relato oficial en acción

Aun cuando no es el propósito de este capítulo analizar en profundidad las causas de la derrota de Alejandro Guillier<sup>11</sup> y el triunfo de Sebastián Piñera en la segunda vuelta presidencial de diciembre de 2017, es posible resumir algunas de sus principales razones, las que permiten destacar la forma

---

tiago: Fundación para el Progreso, 2014), p. 24.

7 En entrevista en *El Mercurio/Economía y Negocios* (24 junio 2018), por V. Ibarra Maldonado, ante la pregunta “¿Qué propone la Sofofa para modernizar el Estado?”, Bernardo Larraín Matte, presidente de la Sofofa, señala: “Hay que cambiar ciertas instituciones, como el SEIA”. <https://bit.ly/2SUxd0x>

8 Cfr. G. Letelier Widow, “Dos conceptos de subsidiariedad: el caso de la educación”, en *Subsidiariedad. Más allá del Estado y del Mercado* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2015), p. 117.

9 D. Mansuy, “Estar dispuestos a decir las cosas impopulares, incluso a perder, pero clavando una bandera”, *El Mercurio*, 20 noviembre 2016, p. D4.

10 Aprobación del Presidente, según Critería Research, en octubre 2018 fue del 43%.

11 Intentos por analizar las causas de la derrota, en S. Bitar, “7 hipótesis para explicar una derrota y una reflexión sobre el futuro del progresismo”, *PPD Voces y Letras*, 15 enero 2018 (<https://bit.ly/2qBcAK0>); e Ignacio Walker, *La Nueva Mayoría. Reflexiones sobre una derrota* (Santiago: Catalonia, 2018), en el que destaca “el infantilismo progresista y la desmesura refundacional” como causas de las diferencias al interior de la coalición de gobierno (p. 203).

en que se materializó el diseño piñerista antes mencionado en el proceso electoral.

La campaña de Alejandro Guillier estuvo desde el inicio afectada por su reiterada —hasta el cansancio— afirmación de ser un candidato independiente, con lo que complicó irremediablemente su relación con los partidos de la Nueva Mayoría, la que a su vez se vio fracturada producto de la ausencia de primarias y la candidatura de Carolina Goic (Democracia Cristiana) en primera vuelta. A la división de la Nueva Mayoría se sumó la emergencia del Frente Amplio y la candidatura de Beatriz Sánchez, que criticaron a esta coalición considerándola heredera de una Concertación en bancarrota, que había abandonado las posiciones de izquierda. El Frente Amplio recibió un significativo apoyo electoral de sectores que aspiraban a reformas estructurales democratizadoras más profundas.<sup>12</sup> El encapsulamiento del candidato en un pequeño grupo de confianza, los sucesivos cambios en el equipo de campaña y la ausencia de un fuerte y asertivo liderazgo no permitieron sumar en torno a la figura de Guillier, en segunda vuelta, la diversidad de electores de centroizquierda que fueron mayoría en la primera.<sup>13</sup>

En el caso del candidato de Chile Vamos se observó, por el contrario, una conducción unitaria de la campaña, con una imagen de sólido liderazgo personal. Se incorporó a una generación de técnicos y políticos emergentes que no solo le proporcionaron otro estilo, limando sus principales debilidades, sino que introdujeron nuevas técnicas de ingeniería electoral (*big data*) y herramientas para monitorear de forma periódica la opinión pública. Ello permitió tomar decisiones comunicacionales en sintonía con el humor transitorio de la “calle”, lo cual posibilitó la ultrasegmentación de los grupos de votantes y una adaptación flexible del discurso del candidato.<sup>14</sup> Asimismo, logró crear una identidad política propia, cohesionando la oposición de derecha al gobierno de la Nueva Mayoría y construyendo apasionadas subjetividades que le permitieron unir a un amplio arco de diversos grupos opositores.<sup>15</sup> Tal

12 Cfr. A. Mayol, *La Nueva Mayoría y el fantasma de la Concertación. Cambios estructurales o la medida de lo posible* (Santiago Ceibo Ediciones, octubre 2014).

13 Esta incapacidad fue analizada en mi capítulo en el anterior *Barómetro*. Cfr. “La silla de tres patas. La Nueva Mayoría y la base social progresista políticamente representable”. Octubre 2017.

14 F. Saleh, “Jorge Selume: el señor big data a cargo de la Secom”, *El Mostrador/Noticias*, 27 marzo 2018. <https://bit.ly/2unLMkR> También véase G. Vergara Amoros, “Microtargeting y el futuro desarrollo de campañas políticas”, *El Mostrador*, 2 noviembre 2018.

15 Sobre subjetividades en política, véase Chantal Mouffe, *Política y pasiones. El papel de los afectos en la perspectiva agonista* (Valparaíso: Universidad de Valparaíso, 2016). Una crítica a este enfoque desde la derecha, en Luis Larrain, “Política y sentimientos: Respuesta liberal al populismo”, Serie Informe *Sociedad y Política*, marzo 2018. Sin embargo, concluye reconociendo que “el futuro no podrá ser sino de la razón, pero de una razón que ha aprendido a golpes de autoconciencia a dialogar fructíferamente con sus emociones”.

fue el rol que desempeñó en su momento la introducción de componentes de campaña del terror (crisis económica, Chilezuela), en un estilo muy parecido a lo observado en los EE.UU. un año antes en la elección de Donald Trump.<sup>16</sup> Curiosamente, para Carlos Ominami la derrota electoral fue “una derrota cultural de las fuerzas progresistas”, pero para Daniel Mansuy la elección de Piñera no fue un triunfo político, sino solo electoral.<sup>17</sup> Esta disconformidad en parte de la derecha con la conducción gubernamental se iría pronunciando con el paso de los meses.

Los mensajes iniciales del futuro gobernante se caracterizaron por un estilo conciliador en que se comprometía a una “democracia de los acuerdos”, intentando rescatar la modalidad de gobierno del presidente Patricio Aylwin. En la precampaña, las *Bases del Programa de Gobierno* (3 de mayo, 2017) afirmaron los principios de “libertad, justicia, progreso y solidaridad”, e identificaron las principales políticas de su gobierno. Al respecto se formulaba 62 propuestas; entre otras, “crecimiento y mejores salarios; sistema impositivo integrado; revisión de la reforma laboral; seguridad; calidad de la educación; mejorar la salud y pensiones”.<sup>18</sup>

Ya en pleno proceso electoral, el *Programa de Gobierno 2018-2022. Construyamos Tiempos Mejores para Chile* (30 de octubre, 2017), comprometió “iniciar una segunda transición hacia el desarrollo integral” y llamaba “a concretar una serie de grandes Acuerdos por Chile: lucha contra la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo; la atención digna de salud y el mejoramiento de las pensiones; la búsqueda de una solución al conflicto de la Araucanía; la modernización del Estado; la prioridad por los niños y una educación de calidad; un crecimiento económico sustentable y una propuesta para enfrentar la revolución tecnológica; asegurar un nuevo trato con los niños y los adultos mayores”. Tales prioridades se alinearon simétricamente con las respuestas obtenidas en las encuestas del Centro de Estudios Públicos (CEP), entre abril y octubre de 2017.<sup>19</sup> Estas líneas estratégicas se reiteraron en

16 N. Chokshi, “Trump Voters Driven by Fear of Losing Status, Not Economic Anxiety, Study Finds”, *The New York Times* (April 24, 2018).

17 D. Mansuy señala: “El futuro de la derecha pasa por tener el coraje de asumir un proyecto, y dialogar desde allí con aquellos que se opongan. Solo así podrá, quizás, transformar su contundente triunfo electoral en algo así como un triunfo político”. En “La derecha en la encrucijada”, *El Mercurio/Columnistas*, 3 junio 2018. <https://bit.ly/2zDHJjZ>.

18 *Bases del programa de Gobierno del ex Presidente de la República Sebastián Piñera. Principales acciones y proyectos*. <https://bit.ly/2JOu3Hy>

19 A la pregunta “¿Cuáles son los tres problemas a los que debería dedicar el mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno?”, las siete principales respuestas fueron delincuencia, salud, educación, sueldos, empleo, pobreza, drogas. <https://bit.ly/2DtVaHt>

el discurso de inauguración en La Moneda el 11 de marzo,<sup>20</sup> así como en su Primer Mensaje ante el Congreso el 1 de junio.<sup>21</sup>

Resumía estas orientaciones el entonces director de contenidos y estrategias de la Presidencia, Mauricio Rojas (29 de julio, 2018),<sup>22</sup> cuando subrayaba los principios fundamentales de la gestión:

Solidaridad, inclusión, igualdad de oportunidades (...) debemos crear una alianza política, sector privado y ciudadanos para resolver estos problemas de manera colaborativa (...) hay una profunda convicción de que la gran disputa política está en la justicia social, en que todos ganen con este desarrollo (...) queremos desarrollo de un tipo de sociedad que no es ni de mercado ni estatista, y que tiene un eje fundamental en la sociedad civil (...) el discurso tradicional perdió el foco de elementos clave en política, como justicia social, solidaridad<sup>23</sup> y comunidad (...) en lo político, el hito son los acuerdos nacionales que se pusieron en duda y está teniendo frutos notables.

Con estas definiciones, el Ejecutivo convocó a la formación de cinco comisiones presidenciales.

La Comisión Infancia —integrada, entre otros, por Ena von Baer (UDI), Manuel José Ossandón (RN), Ricardo Lagos Weber (PPD) y Gabriel Boric (FA)— entregó 94 propuestas y un conjunto de proyectos de ley; a su vez, el ministro de Hacienda repuso el financiamiento para el Servicio Nacional de Menores (Sename), que había sido recortado recientemente por su Ministerio, argumentando medidas de austeridad.

Por su parte, la Comisión de Seguridad finalizó con el Acuerdo Nacional por la Seguridad Pública, el que constó de 150 propuestas para combatir la

20 "El gobierno que hoy inauguramos, será un gobierno que buscará siempre la unidad entre los chilenos y que va a buscar reemplazar esa errónea lógica de la retroexcavadora, por la sana cultura del diálogo, de los acuerdos y de la colaboración entre los chilenos (...). Por ello, quiero convocar a todos mis compatriotas hoy día a buscar, con buena voluntad, cinco grandes acuerdos en beneficio de todos los chilenos: Un Acuerdo por la Infancia; Un Acuerdo por la Seguridad Ciudadana; Un Acuerdo por una salud digna y oportuna; Un Acuerdo por la paz en la Araucanía; Y un Gran Acuerdo Nacional para que Chile dé ese gran salto hacia adelante, hacia el desarrollo integral y hacia la derrota de la pobreza". *Mensaje presidencial y saludo desde La Moneda*, 11 marzo 2018. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=71722>

21 Los principales anuncios: Impulsar cinco grandes Acuerdos Nacionales en los temas que más preocupan a los chilenos: Infancia, Seguridad Ciudadana, Desarrollo y paz en La Araucanía, por una Salud digna y oportuna, y por un Desarrollo integral y lucha contra la pobreza. En Ministerio Secretaría General de Gobierno, "Revisa los principales anuncios del Presidente Sebastián Piñera", 1 junio 2018. <https://bit.ly/2PiNYnN>

22 M. Rojas, "Veo a la oposición bastante desconcertada; diría más, estamos jugando solos", *El Mercurio*, 29 de julio, 2018, p. D12-13.

23 La reiteración de la "solidaridad" remite al enfoque del "solidarismo", que Emanuel Macron está aplicando en Francia: "La estrategia del Presidente: establecer la solidaridad sobre una base de derechos inspirada en la doctrina del solidarismo, pero adaptando esta última a la ideología neoliberal a la que nunca ha dejado de adherir". S. Paugam, "Macron et les pauvres : une version néo-libérale du solidarisme", *AOC (Analyse Opinion Critique)*, 18 septiembre 2018.

delincuencia en torno a cinco ejes: modernizar las policías, fortalecer el Sistema de Inteligencia del Estado,<sup>24</sup> fiscalizar y perfeccionar el control de armas de fuego, resaltar el rol que desempeñan los municipios en la seguridad pública, y la coordinación entre los actores del Sistema de Persecución Penal. Paralelamente, el Gobierno propuso aumentar el plazo de prescripción de los delitos sexuales contra menores, retomando un proyecto de 2010 presentado por senadores de la Concertación. Y con el Presidente encabezando redadas nocturnas antidelinquentes, doce mil carabineros salieron en las quince regiones deteniendo a dieciséis mil personas. Estos operativos terminaron con controvertidos resultados y los tribunales abarrotados, debiendo abrir turnos de fin de semana después de un acuerdo con la Fiscalía.

El Acuerdo Nacional por una Salud Digna y Oportuna propuso 122 medidas en materia de listas de espera, fortalecimiento de la atención primaria, fortalecimiento de las redes asistenciales y modernización de Fonasa.

La Comisión para el Desarrollo y Superación de la Pobreza (incluidos exministros demócratacristianos, como Eduardo Aninat, Manuel Marfán, José Pablo Arellano, Alejandro Foxley y Soledad Alvear) entregó cien propuestas, entre las cuales se destacan la flexibilidad laboral, cambios a la indemnización por años de servicio junto a un mayor seguro de desempleo, reemplazo interno de trabajadores en caso de huelga, promoción de fondos de desarrollo regional vía tratamiento tributario, y flexibilización del sistema de evaluación ambiental.

Al finalizar el mes de septiembre, el Presidente, junto a los ministros del Interior, Andrés Chadwick; de Desarrollo Social, Alfredo Moreno y el intendente de La Araucanía, Luis Mayol, anunció el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía, fundado en la voluntad de diálogo, la búsqueda de acuerdos y la paz, el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural y en la necesidad de avanzar hacia el desarrollo integral e inclusivo de la región. Parte de este Acuerdo es el Plan Impulso Araucanía, con 491 proyectos de inversión en ocho años por un total cercano a los 8 mil millones de dólares para el periodo 2018-2026, junto a un aumento sustancial de la inversión pública en 2019. De acuerdo con Claudio Fuentes, “el Gobierno sigue anclado en una perspectiva econo-

24 “Con ello, se espera (...) una acción preventiva y eficaz ante las nuevas amenazas de seguridad internas y externas: crimen organizado, terrorismo, narcotráfico, tráfico de migrantes, trata de personas, ciberataques y protección de la infraestructura crítica del Estado”. M. C. Romero, “Fortalecimiento del sistema de inteligencia y control de armas: Las propuestas de la mesa por la seguridad”, *emol.com/Noticias/Nacional*, 7 noviembre 2018. <https://bit.ly/2PfFeio>

“[Las] Fuerzas Armadas, la PDI y Carabineros”, se integrarían a este sistema” con lo cual se pondría a las FF.AA. a trabajar en materias de orden interno. J. Matus, “Proponen completa reestructuración del Sistema de Inteligencia en Chile”, *La Tercera/Nacional/Noticias*, 7 julio 2018. <https://bit.ly/2PeLUt>

micista, productivista del vínculo con los pueblos indígenas, cuando hay cosas que el dinero no puede comprar”.<sup>25</sup>

En el plano político, el Gobierno se comprometió, entre otros temas, a una reforma constitucional que incorpore en la Constitución el reconocimiento a los pueblos indígenas; a darle urgencia a los proyectos de ley que crean el Ministerio y Consejo de los Pueblos Originarios; a presentar un proyecto de ley de cuotas mínimas para promover la participación de candidatos de pueblos originarios en las elecciones; y a la posibilidad de disponer de las tierras vía mediería, y de cesión de derechos en tierra individual o comunitaria por hasta 25 años. Esta última medida tiende a destruir el corazón de la identidad mapuche inseparablemente atada al territorio, algo parecido a lo sucedido durante la dictadura militar cuando, en 1979,

se adoptó el Decreto Ley 2568 sobre división y subdivisión de las tierras del Pueblo Mapuche. Este decreto sostenía que, “al momento de aplicarse la división de las tierras dejan ser indígenas las tierras y sus ocupantes”. (...) Por la naturaleza de la norma y por su duración en el tiempo, 1979-1990, fue el periodo de tiempo que más tierras fueron ocupadas, tomadas y confiscadas al Pueblo Mapuche a pesar de su reconocimiento jurídico que disponían previamente. Cabe agregar que las consecuencias de los arriendos de 99 años constituyen una de las causas elementales de las actuales controversias y tensiones en la convivencia entre Mapuche y no Mapuche en relación al dominio de tierra.<sup>26</sup>

Como parte de sus iniciativas, el Ejecutivo envió al Congreso el proyecto de ley sobre migraciones, retomando el presentado en 2013. A esta idea de regularización se sumó la expulsión masiva de migrantes, la que —según José Tomás Vicuña, del Servicio Jesuita a Migrantes— atenta contra los derechos humanos de los migrantes, al no garantizar el debido proceso a la hora de expulsarlos. Considerando que las visas a haitianos contendrían un sesgo racista, 46 diputados presentaron ante el Tribunal Constitucional (TC) un requerimiento de inconstitucionalidad, patrocinados por el constitucionalista DC, Patricio Zapata.

A mediados de año, el titular del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres), Gonzalo Blumel, resumía la gestión de gobierno hasta ese momento, señalando que la hoja de ruta incluía:

Tres frentes simultáneos. Primero, restaurar una cultura de diálogo y amistad cívica (...) a través de las mesas de trabajo por los Cinco Acuerdos Nacionales

25 C. Fuentes, “Plan Impulso Araucanía: lo que el dinero no puede comprar”, *El Mostrador/Opinión*, 25 septiembre 2018. <https://bit.ly/2Ph6ay7>

26 “Informe de las víctimas, de comunidades y organizaciones Mapuche sobre la Discriminación Racial al Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial CERD”. Firmado en Temuco, 2 agosto 2013. Véase sección IV. “Decreto Ley 2568 y sus consecuencias sobre el derecho a la Tierra”. <https://bit.ly/2zzekXX>

(...). Segundo, principales urgencias sociales (...) orden al proceso migratorio, (...) modernización de las policías, incluyendo la casi completa renovación del alto mando de Carabineros, y se ha iniciado la urgente intervención del Sename, (...). El tercero se ha centrado en reactivar nuestra alicaída economía.

Y continuaba informando que, de acuerdo con estos criterios:

En los próximos tres meses continuaremos desplegando proyectos fundamentales de nuestra hoja de ruta hacia el desarrollo integral (...) 35 proyectos de ley impulsados por el Ejecutivo, que abordan materias tan fundamentales como la creación de un nuevo sistema de financiamiento solidario para la educación superior, que pone fin al CAE [Crédito con Aval del Estado], la Ley Proinversión, la Ley de Fármacos o las iniciativas de la Agenda Mujer. Se irán agregando las grandes reformas del programa de gobierno, que siguen las principales prioridades expresadas por la ciudadanía: fortalecer la seguridad ciudadana para reducir la victimización y el temor; cambios a la salud pública y privada, mediante una reforma a Fonasa y a la Ley de Isapres; sala cuna universal y la reforma a la educación parvularia; modernizaremos el sistema tributario e introduciremos tres reformas para destrabar las inversiones y modernizar el Estado. Junto a la indispensable reforma al sistema de pensiones, vamos a poner en marcha el Ministerio de Familia y Desarrollo Social y la Red Clase Media Protegida, que materializarán el compromiso de campaña de acompañar de mejor forma a las familias frente a las principales dificultades del ciclo vital, como las enfermedades graves, el desempleo o la longevidad extendida.<sup>27</sup>

Este gran número de iniciativas, sumado a la estrategia centrada en lograr una alta aprobación del Presidente en la opinión pública, tuvo como resultado una falta de control de la agenda política, lo que fue severamente criticado por sus partidarios. Así, ante el cambio de gabinete de inicios de agosto, Daniel Mansuy señalaba que “si las modificaciones responden a la caída en las encuestas, esto sólo vendría a confirmar que la derecha carece de horizonte definido”.<sup>28</sup> Y el vicepresidente de Renovación Nacional, Gonzalo Fuenzalida, protestaba señalando: “Falta definir una buena estrategia (...). No se puede gobernar solamente con las encuestas”.<sup>29</sup> Ante ello, y sin convencer a muchos, el ministro Blumel respondía que “un gobierno no gobierna para las encuestas, sino para cumplirles a los ciudadanos”. Sin embargo, este compromiso se vio alterado por una realidad política que no se sometía al nuevo relato.

27 G. Blumel, “Una hoja de ruta para el desarrollo integral”, *El Mercurio/Economía y Negocios/Opinión*, 24 junio, 2018. <https://bit.ly/2zA3roR>

28 D. Mansuy, “El breve espacio”, *El Mercurio/Columnistas*, p. D9, 12 agosto 2018. <https://bit.ly/2PijvWW>

29 X. Soto, “Gonzalo Fuenzalida, vicepresidente y diputado de RN: ‘Lo que falla en el gobierno no es el Presidente, es el segundo piso’”, *La Tercera/Pulso/Noticia*, 15 agosto 2018. <https://bit.ly/2vOU83f>

## 2 Problemas en la implementación de la agenda

El desacople entre aprobación presidencial y gestión gubernamental se vio incrementado por una serie de decisiones políticas equivocadas, por una visión conservadora de sus apoyos partidarios desconectada de la realidad, y por límites institucionales que no se percibieron o no se quisieron reconocer y anticipar. Todo ello significó un difícil control de la agenda política y, en ciertos momentos, un descontrol de la misma, con lo que la contrarreforma gubernamental perdió temporalmente notoriedad.

### 2.1 Gabinete

Un primer problema se observó en la configuración del gabinete. En vez de políticos con experiencia en la gestión pública y el trabajo parlamentario — especialmente importante cuando el Gobierno no contaba con mayoría en el Congreso—, se repitió el sesgo del gobierno anterior de Sebastián Piñera, en que se privilegió la presencia de independientes provenientes del sector privado o relacionados con los principales grupos económicos (Anexo I). Tal inexperiencia se evidenció tempranamente en las primeras equivocaciones del ministro de Salud, Emilio Santelices, al referirse a las altas cifras de contagio de VIH que habrían superado el nivel mundial, lo que fue refutado por el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA).<sup>30</sup>

Entre los nombramientos, se destacó la decisión presidencial de empoderar al ministro de Desarrollo Social, Alfredo Moreno, incorporándolo al comité político de La Moneda en la idea de posicionarlo como candidato sucesor para las próximas elecciones presidenciales. Esta proyección se sustentaría en una exitosa coordinación, centralizada en ese Ministerio, de las tareas de desarrollo social ubicadas en otras dependencias gubernamentales (propuesta realizada a inicios de los años noventa por Sergio Molina<sup>31</sup>), que se materializaría en el Mapa de la Vulnerabilidad y en la solución definitiva del conflicto mapuche.

Las dificultades que enfrentó el Gabinete en sus primeros meses de instalación también se incrementaron por las demoras en la constitución de las líneas de mando ministeriales. Por una parte, se despidió a funcionarios públicos catalogados como “operadores” del gobierno anterior. Especialmente interesados en estas remociones aparecieron algunos diputados de la Unión Demócrata Independiente. Hasta fines de marzo se había despedido a cerca de trescientos funcionarios de confianza de distintas reparticiones públicas.

30 Si bien Santelices se equivocó en su declaración, Chile sigue siendo el país de América Latina donde más ha subido la prevalencia del VIH.

31 Cfr. S. Molina, “Una institucionalidad pública para la política social”, en J. Vial, D. Raczynski y C. Pizarro (eds.), *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático* (Santiago: Cieplan, 1995), pp.167-194.

Hasta el 25 de julio de 2018, el Gobierno había solicitado la renuncia a 48 jefes superiores de servicio; y los nombramientos de segunda o tercera línea no habían podido asumir por diversos problemas. A los seis meses de gobierno, del total de altos directivos públicos en primer y segundo nivel, las desvinculaciones, cumplimiento del periodo o renuncia voluntaria llegaron al 35,6%. Junto a estos despidos y la necesidad de ocupar tales cargos, el Gobierno se vio enfrentado a una serie de renunciaciones y remociones de funcionarios recién nombrados (Anexo II). Una de las últimas, en octubre, fue la de Cristián Franz de su cargo como superintendente de Medio Ambiente.

## 2.2 Ideología

Un segundo frente se le abrió al Ejecutivo producto del conservantismo y autoritarismo de la derecha. Por su parte, el nepotismo observado en el nombramiento del hermano del Presidente como embajador en Argentina, que debió ser retirado por vicios de inconstitucionalidad e ilegalidad, se profundizó con una amplia red de parentesco que ingresó al gobierno (Anexo III).

Igualmente, se evidenciaron guiños al pinochetismo en el nombramiento frustrado del exsubsecretario del Interior de Pinochet, Alberto Cardemil, como secretario regional ministerial de Hacienda del Maule y, luego, como gobernador subrogante en Cauquenes, en reemplazo de Sergio Vignolo; así como en la designación como intendente en la Región del Biobío del ultraderechista Jorge Ulloa (UDI). Frente a las críticas por estas decisiones y a las declaraciones del diputado Ignacio Urrutia (UDI), quien calificó de terroristas a las víctimas de la dictadura, el ministro secretario general de la Presidencia, Gonzalo Blumel (Evópoli), lo rectificó afirmando que esa era “una frase cruel” y “no corresponde más que rechazarla y ratificar el compromiso del Gobierno con los derechos humanos, con su respeto y, en particular, con el dolor y el sufrimiento de las víctimas de esas graves violaciones”.<sup>32</sup> No obstante, el Ejecutivo retiró el proyecto de ley enviado anteriormente por Bachelet para reparar económicamente a las víctimas de las violaciones a los Derechos Humanos, afirmando que el proyecto de ley, que contemplaba un financiamiento cercano a los 90 mil millones de pesos, no había sido considerado en la Ley de Presupuesto. El malogrado nombramiento de Mauricio Rojas, crítico del Museo de la Memoria, como ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, y el del doctor Luis Castillo, asociado al asesinato del expresidente Eduardo Frei Montalva, como subsecretario de Redes Asistenciales, mostraron la falta de consideración gubernamental frente a los derechos humanos y, de paso, deterioraron la relación con la Democracia Cristiana.

32 Cooperativa.cl, “Gobierno se desmarcó del diputado Ignacio Urrutia y su ‘frase cruel’”, 19 abril 2018. <https://bit.ly/2zBAwRz>

Por su parte, las vacilaciones en materias de género se evidenciaron con el nombramiento de Tomás Henríquez, quien fuera fundador de una ONG antiderechos LGBT, como jefe de la división jurídica del Ministerio de Educación; siguió con los nombramientos solo de hombres —finalmente retirados— para el directorio de TVN, aun cuando su ley en 2017 estipulaba la paridad de género; y continuó con la respuesta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la que se rechazaba la obligación de avanzar respecto del matrimonio igualitario. No obstante, el Gobierno se comprometió activamente en la aprobación de la Ley de Identidad de Género, despachada a mediados de septiembre, restando aún el trámite en el Tribunal Constitucional, instancia a la que algunos diputados de Chile Vamos ya anunciaron que recurrirían.

Reacciones de este tipo continuaron con la desvalorización de la cultura que hizo la propia exministra de las Culturas, Alejandra Pérez, al definir la oferta cultural como “cuestiones” y confesar que sus hijos venderían los bonos de cultura en caso de que se los dieran, mostrando así la minusvaloración de este sector por los encargados del mismo.

Igualmente, apareció con fuerza el gen privatista y mercantil cuando el exministro de Educación, Gerardo Varela, comentó las implicancias del fallo del Tribunal Constitucional, que admitió controladores con fines de lucro en las universidades, afirmando que una empresa con fin de lucro puede tener interés de involucrarse en la educación “por responsabilidad social”.

Así, a poco andar de la nueva administración, reemergieron las tradicionales inclinaciones ideológicas de la derecha favoreciendo el nepotismo, no condenando y excluyendo definitivamente al pinochetismo y el negacionismo en materia de violaciones a los derechos humanos, evidenciando sus tensiones frente a los temas de género, desvalorizando la cultura y reafirmando el mercantilismo, todo lo cual creó conflictos con la oposición y la ciudadanía, generó divisiones en la coalición gobernante perjudicando la aprobación presidencial, y ralentizó la puesta en marcha del nuevo gobierno.

### 2.3 Divisiones

Un tercer problema en la agenda gubernamental provino de las divisiones y conflictos al interior de la coalición gobiernista,<sup>33</sup> surgidos en dos planos: en el espacio ideológico y en el de las políticas que serían implementadas. En el primero se ha observado una dura confrontación de ideas en torno a lo debiera ser la estrategia que oriente y permee las políticas públicas. El debate que

33 “El problema de Piñera está a su derecha”, *Diario Financiero/Economía y Política/Gobierno*, 13 abril 2018. <https://bit.ly/2OsKJ8c>

se venía arrastrando desde años atrás entre liberales comunitaristas (Mansuy, 2016)<sup>34</sup> y neoliberales *tout court* (Verbal, 2017)<sup>35</sup> adquirió nueva intensidad. Resurgió así la controversia en torno al rol del Estado y el mercado, con diferencias que cruzaron transversalmente a la coalición gobernante; entre ellas, las relativas a la gratuidad para la educación técnica.

En materia de políticas públicas, los temas que generaron más fracturas al interior de la derecha fueron los llamados “valóricos”. El aborto en tres causales, afirmaba Hernán Larraín Matte, “es un tema que nos divide en Evópoli (...). En el caso de Felipe [Kast], está completamente en contra del aborto y votará en contra del proyecto del Gobierno”.<sup>36</sup> Larraín, nuevo presidente de este partido, incluso fue más allá, confesando que “estoy abierto a regular el aborto con plazos limitados (...) sin causales, como un derecho de la mujer”.<sup>37</sup> Lo mismo sucedió en Renovación Nacional respecto a la ley de identidad género, cuando Mario Desbordes, su presidente, reconoció que en la bancada había distintas opiniones, diferencias que intentaron llevar hasta el Tribunal Constitucional. Una fractura entre el Ejecutivo y la UDI se volvió a presentar durante la discusión de la modificación a la ley de adopciones, cuando este partido criticó la propuesta por ser ambigua y contradictoria, dado que abría la posibilidad de adopción por parejas homoparentales. Estas diferencias se evidenciaron incluso al interior del gabinete, como ocurrió en el caso de las tensiones entre los ministros de Economía y Agricultura en torno al reglamento de la Ley de Cooperativas.

Los derechos humanos y la salida de Mauricio Rojas del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio reprodujeron estas diferencias. Estas quedaron una vez más al descubierto con ocasión de la conmemoración del golpe militar, oportunidad en la que el Ejecutivo inicialmente no convocó a La Monda a parlamentarios y dirigentes de Chile Vamos para no verse envuelto en declaraciones favorables a la dictadura, como las de Carlos Cáceres, exministro de Pinochet, quien afirmó que “el bombardeo a la Moneda fue necesario” y que las violaciones a los derechos humanos “no constituyeron una política de Estado”.<sup>38</sup> No obstante, la conmemoración terminó incluyendo a dirigentes del oficialismo, en un evento al cual no asistió la directiva de la UDI.

34 Cfr. D. Mansuy, *Nos fuimos quedando en silencio. La agonía del Chile de la transición* (Santiago: Instituto de Estudios de la Sociedad, 2016).

35 Cfr. V. Verbal, *La derecha perdida. Por qué la derecha en Chile carece de relato y donde debería encontrarlo* (Santiago: Ediciones Libertad y Desarrollo, 2017).

36 Rock&Pop, septiembre 2016. <https://bit.ly/2JKdgFr>

37 Radio Duna, “Aborto: Chile Vamos se divide en opiniones y Evópoli estaría de acuerdo en regular el aborto más allá de las tres causales y con plazos limitados. ¿Estás de acuerdo con que se debata?”, 2 agosto 2018. <https://bit.ly/2RECXtO>

38 *La Tercera/Reportajes*, “Especial encuesta CADEM: El poder de Chile 2018”, 4 noviembre 2018. <https://bit.ly/2DsvQIm>

## 2.4 Economía

Un cuarto y gran problema fue el financiero. A mediados de año, el ministro de Hacienda, Felipe Larraín, informaba que “el costo de lo que planteó el Presidente es del orden de US\$13.500 millones en 4 años de mayor gasto y US\$21.000 millones en inversión”.<sup>39</sup> Sin embargo, al mismo tiempo se indicaba que el déficit fiscal que el Gobierno recibió de la administración Bachelet habría aumentado de 1,7% a 2,1%, lo que significaba una disminución de recursos para las arcas fiscales de 1.100 millones de dólares. Además, criticó al Gobierno anterior por haber dejado un presupuesto deficitario en 5 mil millones de dólares. Por tales razones, para financiar parte del programa presidencial se formuló un plan de austeridad con el que se trataría de ahorrar 500 millones de dólares al interior del Ejecutivo y de las empresas públicas, y 4.600 millones de dólares vías reasignaciones presupuestarias para el periodo 2018-2020.

Las posibilidades de cumplir con el programa de gobierno se vieron complicadas, además, por la insistencia empresarial para que el Ejecutivo cumpliera su promesa de una reforma laboral y una reducción de impuestos a través de una nueva reforma tributaria, lo que significaría una menor recaudación del orden de los 800 millones de dólares. Estas demandas incumplidas generaron conflictos con el Ejecutivo, al punto de que el presidente de la Sofopa, Bernardo Larraín, fue excluido de la gira del Presidente a Europa en octubre de 2018, oportunidad en la cual se había programado reuniones con contrapartes empresariales. Parte de la respuesta de Hacienda para subsidiar este déficit fue presentar, de acuerdo con Defensa y con suma urgencia, un proyecto de ley que eliminaría la Ley del Cobre y que le permitiría al Gobierno recibir por doce años los recursos que esta ley entregaba a las Fuerzas Armadas (10% de las ventas de Codelco) para compra de material bélico, lo que en 2017 totalizó 1.149 millones de dólares.

## 2.5 Conflictos

Finalmente, pero no menos importante, en estos primeros meses el nuevo Gobierno tuvo que enfrentar y responder a conflictos no anticipados, como los generados —entre otros— por el nombramiento del hermano del Presidente como embajador, la crisis de la regularización de migrantes, el viaje a Harvard del ministro de Hacienda con fondos públicos, la combativa movilización feminista a nivel nacional, la huelga de tripulantes de Latam, las protestas por la contaminación de Quintero, el silenciado caso de la compra de acciones LAN, la regulación de los tragamonedas, nuevos desfalcos en las FF.AA., la expulsión de estudiantes responsables del uso de la violencia y el malogrado proyecto de ley “Aula segu-

39 *Emol/Economía*, “Los costos de los anuncios de Piñera: US\$13.000 millones de mayor gasto y US\$21.000 millones de inversión”, 1 junio 2018. <https://bit.ly/2F8SsJ0l>

ra". Todos estos temas fueron importantes refugios para la imagen presidencial, protegiéndola de sus inconvenientes declaraciones y diversos actos impulsivos (p.e., corte de pelo a intendenta de Santiago; chiste de la minifalda en Iquique), postergando así la implementación de las medidas programáticas.

Los problemas antes señalados —demora en la instalación, visión conservadora de los nuevos ministros, divisiones al interior de la coalición gubernamental, los límites financieros para implementar el programa de gobierno en un contexto de incertidumbre económica producto de la guerra comercial entre EE.UU. y China, y las respuestas a los conflictos no anticipados— significaron la pérdida de capacidad de conducción de la agenda política y, por lo tanto, una confusión en la conducción del Ejecutivo y su coalición. Tal situación fue graficada por el vicepresidente de RN, cuando reconocía:

Me preocupa el frenesí de anuncios. Cuando en una semana se anuncia la eliminación del Sename, al día siguiente la Ley Reservada del Cobre, al otro día las cifras económicas, después la sala cuna universal y un día después el teletrabajo, todo en una misma semana, hay una falta de estrategia. (...) cinco anuncios en cinco días no se decantan, no se valoran. Y tampoco la estrategia puede ser pauteada por la izquierda.<sup>40</sup>

Coincidiendo con este diagnóstico, Claudio Alvarado, director ejecutivo del Instituto de Estudios de la Sociedad (IES), reconocía que se "comienza a asomar un rasgo inquietante, que ya afectó su primer mandato: la falta de una hoja de ruta nítida y distintiva".<sup>41</sup> Lo mismo reclamaba el senador Francisco Chahuán (RN): "Tenemos que volver a tener el control de la agenda".<sup>42</sup>

Respondiendo implícitamente a estas críticas e intentando retomar el control de la agenda, a fines de año el Ejecutivo envió al Congreso una serie de proyectos de ley en materias altamente complejas (previsional, seguridad pública, isapres, tributaria e inteligencia, Anexo IV), iniciativa que fue tomada con escepticismo por su propio sector.<sup>43</sup>

En suma, el diseño original de vincular la aprobación del Presidente —encarnando un nuevo relato— con el control de la agenda, no ha funcionado. Por tal razón, considerando la situación vivida hasta el momento, Gonzalo Fuenzalida reconocía los riesgos de tal estrategia: "Este ha sido un gobierno con

40 G. Fuenzalida, en X. Soto (cit.), 15 agosto 2018. <https://bit.ly/2vOU83f>

41 C. Alvarado, "Seis meses, ¿cuál relato?", *La Segunda*/Opinión, 11 septiembre 2018, p. 11. <https://bit.ly/2AT4Cld>

42 X. Soto, "Francisco Chahuán: 'La agenda de las minorías distrae al gobierno de enfocarse en el programa'", *La Tercera*/Política/Noticia, 18 septiembre 2018. <https://bit.ly/2OwjAm>

43 "Si los empeños de La Moneda por sacar adelante tantas iniciativas no van acompañados de una adecuada labor comunicacional, les será difícil conseguir la adhesión de la gente, y finalmente se verá afectada su tramitación en el Congreso". *El Mercurio*, "Los problemas de la abundancia de reformas", 4 de noviembre, 2018, p. A3.

un liderazgo político del Presidente y, por eso, tenemos que cuidar ese capital político”, el que hasta ahora no estaría redituando como se esperaba.

### 3 El mandato: la contrarreforma

El “relato” oficial antes resumido oculta el mandato de fondo de la nueva administración, cual es la contrarreforma: la reversión de los avances democratizadores del gobierno Bachelet.

El modelo de acumulación del gran empresariado —apoyado principalmente por la derecha— ha sido la mercantilización, desestatización y privatización de la producción y distribución de bienes y servicios, y la apropiación privada de las rentas.<sup>44</sup> Tal política quedó de inmediato manifiesta en la Región del Maule con el anuncio del Ministerio de Bienes Nacionales de concesionar el Parque Nacional Siete Tazas a privados por un periodo de veinticinco años y el reenvío del proyecto de 2012 sobre actividades privadas en el borde costero.

La ampliación de esta forma de acumulación requiere desregular al máximo las actividades empresariales, reduciendo las respectivas funciones estatales y desatando los nudos que, a juicio del empresariado, limitan la inversión. Por estas razones, desde la presidencia de la Sofopa se demandaba: i) una reducción de impuestos al empresariado; ii) la separación del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) en dos etapas: por una parte, la participación ciudadana y, por otra, la evaluación técnico-ambiental; iii) reformar la distribución de jornada, lo que significaría que en periodos de más horas trabajadas no se recibirían horas extraordinarias; y iv) flexibilizar las relaciones laborales, permitiendo una negociación para grupos de trabajos no sindicalizados. Y, en el marco de la discusión sobre los nuevos emprendimientos, se reiteraba la necesidad de “evolucionar hacia un marco regulatorio más simple, flexible y competitivo para la empresa que quiere crecer (...). Es hora de enmendar el rumbo con un sistema tributario competitivo y simple y una legislación laboral flexible y coherente con la economía del siglo XXI”<sup>45</sup>

Respondiendo a estas demandas, el ministro del Trabajo indicó que el Gobierno buscaría avanzar en medidas que promuevan la flexibilidad laboral, in-

44 Tal como lo indica el exministro de Economía, Jorge Leiva: “Además de los mineros existen otros recursos naturales cuyas rentas están siendo apropiadas privadamente sin restricciones ni tributación adecuadas. Es el caso de la pesca. El sector inmobiliario capta rentas de otro origen. Es especialmente llamativo el caso de las empresas reguladas que captan elevadísimas rentas, incluso cuando se trata de monopolios naturales. La regulación en nuestro país ha ignorado el efecto negativo que tiene la existencia de rentas en las actividades económicas”. Jorge Leiva, “Las desigualdades: Un tema central de convocatoria transversal”. Manuscrito, 2018.

45 B. Larraín Matte, “El cobre y Cornershop: caminar y mascar chicle a la vez”, *Pulso*, 23 septiembre, 2018, <https://bit.ly/2JOFRhu>

cluso revisando la indemnización por años de servicio, y presentó el proyecto de ley para un Estatuto Laboral para jóvenes de entre 18 y 24 años que estén realizando estudios regulares en una institución de educación superior reconocida por el Estado, los que podrán optar por no cotizar en salud y mantener su calidad de carga legal o médica. La oposición y sectores estudiantiles calificaron el estatuto laboral joven como una nueva forma de precariedad,<sup>46</sup> con negativos efectos sobre el empleo formal.

De igual forma, el Gobierno anunció para marzo de 2019 una reforma tributaria con efecto fiscal “neutro”, que buscaría simplificar el régimen tributario generado por la reforma de Bachelet y bajar los impuestos a las grandes empresas. A su vez, el ministro de Agricultura propuso compensaciones a los productores por la caída del dólar; la ministra de Medio Ambiente abogó por una reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la que tendría como efecto, según expertos, un debilitamiento del Servicio de Evaluación Ambiental; y el proyecto de reforma tributaria —conocido hasta el momento— limitaría los roles del Servicio de Impuestos Internos.

En salud se propuso “homologar a Fonasa con las isapres”, transformándolo en un seguro real, público, que dejaría de ser un financiador del gasto de los hospitales para convertirse en comprador de soluciones sanitarias para sus afiliados.

Por su parte, el defenestrado ministro de Educación pidió perdón a los sostenedores privados por el mal trato recibido durante el gobierno anterior y definió la educación como bien económico. Al referirse a la desmunicipalización de la educación, indicó que “hay que escuchar a los municipios que desean quedarse con sus colegios”, refugiándose en los artículos transitorios que permiten postergación de la desmunicipalización y que podrían ser usados como forma de evitarla.

Y en el marco del anuncio del gran acuerdo por la infancia, se comunicó la realización de una auditoría inmediata al Sename con el objetivo de conocer “la situación de nuestros niños y crear un moderno sistema de información y evaluación de calidad de la atención que reciben y así garantizar mejor su seguridad, integridad y salud física y mental”, con énfasis en proveedores privados.

Dada la minoría gubernamental en el Congreso, para viabilizar estos cambios se ha utilizado la vía administrativa, frenando, modificando o realizando cambios a proyectos aprobados en el gobierno anterior, tal como fue el caso, por ejemplo, del reglamento del aborto voluntario en tres causales y del protocolo de objeción de conciencia y objeción institucional. Así, se retiraron 405

46 *La Tercera/Nacional*, “Sólo ganan los empresarios: Confech exige retiro de proyecto de Estatuto Laboral Joven”, 30 julio 2018. <https://bit.ly/2ST1nRM>

decretos de Contraloría, de los cuales 383 fueron a solicitud directa de ministerios; 147 desde el Ministerio de Desarrollo Social; y 75 desde la Subsecretaría de Educación.

La contrarreforma del gobierno Piñera no solo ha intentado cambiar instituciones económicas y sociales, sino que también las emprendió contra el Poder Judicial. Recién inaugurado el gobierno, el ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín, afirmaba que:

Si miran y analizan la estructura de los jueces se van a dar cuenta de que la mayoría de los jueces son de izquierda. ¿Y por qué? Porque en los últimos años, cuatro años hemos tenido gobierno de derecha y 24 años de gobiernos de izquierda. Y como los ministros de Justicia son los que nombran a los jueces, el resultado es dos más dos (...). Entonces, cómo cambiamos esto. Bueno, vamos a seguir teniendo jueces, así que ahora algo "netearemos", pero más que eso vamos a nombrar buenos jueces.<sup>47</sup>

La dura respuesta del presidente de la Corte Suprema, Milton Juica, volvió a tensar las relaciones entre ambos poderes del Estado, tal como había sucedido en el primer gobierno de Piñera.

La tendencia a despolitizar las relaciones sociales también se expresó en la creación de las cinco comisiones presidenciales. Las principales críticas a estas han sido su naturaleza de organismos políticos creados *ad hoc* por el Gobierno, no de entes asesores presidenciales de carácter técnico, como había sido hasta ahora; y no centrar la elaboración y discusión en el Congreso. La oposición se vio dividida frente a la participación en comisiones, divergencias observadas, por ejemplo, al interior del Frente Amplio (Boric) y del Partido Socialista (Insulza). Por su parte el senador Guillier presentó un recurso de ilegalidad en la formación de comisiones ante la Contraloría, el que fue rechazado. Con todo, la constitución de estas comisiones no se correspondió con el llamado a la unidad y fue leída como una confrontación más entre el Ejecutivo y el Congreso, de mayoría opositora.

La aspiración a desinstitucionalizar señalada se proyectó al ámbito internacional, con la suspensión de la participación de Chile en la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)<sup>48</sup> junto a Argentina, Brasil, Colombia, Paraguay y Perú, "hasta que no existan resultados concretos que garanticen el funcionamiento adecuado de la organización". En la misma línea, diputados oficialistas solicitaron al Gobierno patrocinar un proyecto de ley para reducir el número de parlamentarios a 120.

47 P. Correa, "Ministro de Justicia dice que la mayoría de los jueces son de izquierda", *La Tercera/Política/Noticia*, 8 abril 2018. <https://bit.ly/2SWDiJJ>

48 Véase P. Valenzuela G., "La caída de Unasur. Un nuevo tropiezo en el camino de la integración latinoamericana", en *Centro Democracia y Comunidad*, Columnas de opinión, 6 julio 2018. <https://bit.ly/2PhR7Va>

En suma, la “segunda transición hacia el desarrollo integral” del presidente Piñera tiene, como uno de sus principales pilares, una amplia contrarreforma orientada a revertir los cambios estructurales impulsados por el Gobierno anterior. La aparente despolitización modernizante de las políticas públicas se ha convertido en el principal recurso discursivo para desinstitucionalizar y desregular la actividad privada, ampliando los espacios al sector privado nacional e internacional. Los contenidos del proyecto de ley de reforma previsional enviado al Congreso muestran, una vez más, la orientación estratégica del Gobierno de fortalecer el mercado de capitales más que proveer pensiones dignas.<sup>49</sup>

## Conclusiones

El complejo inicio de este segundo gobierno piñerista plantea la pregunta sobre las razones institucionales que han dificultado su gestión en este primer año.

Desde un punto de vista más estructural, se podría señalar el rol limitante de las instituciones políticas, en particular del sistema electoral, que dio origen a la nueva coalición de gobierno y que generó mayores grados de incertidumbre.

Independientemente de las decisiones de los actores, el corto periodo presidencial, en el marco del nuevo sistema de elecciones, genera incentivos centrifugos dentro del gobierno, fortaleciendo estrategias individuales especialmente al interior de la coalición oficialista, situación que se agudiza frente a las próximas elecciones de gobernadores, alcaldes y concejales, las que inevitablemente se convertirán en mediciones prepresidenciales.

Este marco institucional ha permitido la diversificación de la representación política, pero, al mismo tiempo, ha hecho más ardua la tarea de conciliar los diversos intereses y las reacciones de los miembros de la coalición de gobierno a las circunstancias del aquí y el ahora del mundo real.<sup>50</sup> Los muy diversos actores participantes —entre los que se incluye la presidencia, los asesores del “segundo piso”, los ministros, los partidos de la coalición y sus facciones, los sectores sociales de apoyo, al igual que los medios de comunicación y la mayoría de los empresarios, que se unificaron en torno a la campaña electoral— perdieron su vinculación subjetiva no solo por las tensiones entre el relato y la agenda, sino por los incentivos a diferenciarse en vistas al inicio de una nueva confrontación electoral en unos años más. De hecho, a pocos días de iniciado el gobierno, se destacaba al ministro Moreno como el probable sucesor; el se-

49 E. Rivera, “Reforma de Pensiones: de cómo salvar al sistema de AFP”. *El Mostrador/Noticias/Blogs y Opinión*, 29 octubre 2018. <https://bit.ly/2Oyr7iQ>

50 Christoffer Green-Pederson & Stefaan Walgrave, *Agenda Setting, Policies, and Political Systems* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2014), pp. 221, 223.

nador Allamand recorría el país, su par Ossandón continuaba de precandidato y Joaquín Lavín se desmarcaba de su sector hacia el centro.

El inicio del próximo año será crucial para resolver los problemas de conducción reseñados, momento en el cual el Ejecutivo deberá decidir cuál o qué combinación de los principales objetivos gubernamentales privilegiar: su propia aprobación, el nuevo relato, su programa real y la contrarreforma, respuestas a demandas sociales no anticipadas, o los intereses estratégicos del gran empresariado.

La intervención del presidente Piñera durante la conmemoración del 11 de septiembre en La Moneda, reproduciendo la columna en *El Mercurio* del mismo día y destacando “el contexto” del golpe militar y hablando de una “democracia enferma”, lo que implícitamente justificaba el golpe, marcaron una clara diferencia con su acusación en 2013 a los “cómplices pasivos”. El que “todos tuvimos algo de culpa” diluyó las responsabilidades en un colectivo sin nombre ni rostro. Al mismo tiempo, mostró que el auditorio imaginado en esa ocasión no fue el mismo de cinco años atrás. Esta nueva posición desde la que el Presidente se dirigió al país es, quizás, una respuesta a la demanda de su sector respecto de una clarificación de objetivos. Sus nuevas palabras podrían estar expresando el intento por recuperar la dirección de la variopinta coalición, apelando a sus comunes y más profundos anclajes autoritarios. La inmediata y calurosa felicitación presidencial e invitación a visitar el país al recientemente electo presidente del Brasil, Jair Bolsonaro, solo refuerza esta imagen.

El escenario político de este primer año, que contiene —entre otros hechos— los veinte años de la detención de Pinochet en Londres, la manifestación de apoyo a los violadores de derechos humanos en la Escuela Militar, los treinta años del plebiscito de 1988, y la visita de la presidenta de la UDI y del excandidato presidencial José Antonio Kast al candidato Bolsonaro en Brasil, muestra que, a pesar del tiempo transcurrido, la gestión del gobierno actual continúa contextualizada por los residuos de la dictadura. Tal como lo describe Juan Luis Ossa: “El día que ganó el No ganó la democracia, pero eso no significa que el partaguas dictatorial se haya disipado de una vez y para siempre”.<sup>51</sup>

---

51 J. L. Ossa, “Tocqueville y el No”, *La Segunda*/Opinión, 10 octubre 2018, p. 11. <https://bit.ly/2QsG9IU>

## Anexo I

### Composición del primer gabinete presidencial

Ministerio	Nombre	Participación en directorios/ negocios	Patrimonio
Interior	Andrés Chadwick	INMOBILIARIA LV SEIS (FILIAL INVERSIONES CHACO S.A.). INMOBILIARIA LA VIÑA (FILIAL INVERSIONES CHACO)	FIDEICOMISO. 4 props. en Las Condes, Coquimbo, Sur. Varias en comunidad.
Segegob	Cecilia Pérez		2 props. (en Peñalolén y La Florida). Tiene crédito hipotecario.
Segpres	Gonzalo Blumel		Patrimonio de \$73 millones. 1 propiedad.
Relaciones Exteriores	Roberto Ampuero		Patrimonio de 96 millones.
Hacienda	Felipe Larraín	Inversiones El Boldal junto a su esposa. Esta empresa participa en otras 5 sociedades de inversiones. En 2016 asumió como director de Independencia (mayor administradora de fondos inmobiliarios de Chile). Participa en directorio de Viña Quintay.	FIDEICOMISO. Tiene 13 propiedades valuadas en \$966,7 millones, de las cuales una tiene destino habitacional y las demás corresponden a predios agrícolas de su conocido campo en Casablanca y en Río Claro (Región del Maule).

Ministerio	Nombre	Participación en directorios/ negocios	Patrimonio
Economía	Ramón Valente	<p>Socio fundador Econsult.</p> <p>Participa en directorio de: Soprole, Transelec, Telefónica, Brookfield, Banmédica, Universidad del Desarrollo, Penta Vida, Club el Golf 50 y Cementos Bío Bío.</p> <p>Participa (por sí mismo o a través de sus empresas) en sociedades Garreaud y Valente (G &amp; V Trading Ltda.). Participa en Inversiones San Sebastián Ltda. e Inmobiliaria Grupo Cuatro Mas Ltda. Junto a su esposa, Verónica Stein Riedel, figura asociado en las consultoras El Remanso y Los Peñascos, además de FAVAL SpA. A través de Injoval S.A, participa en la sociedad de su padre y de su hermano Ramón Valente y Cía. Ltda., la que ha firmado contratos con el Estado por \$78,8 millones, según indica la ficha de proveedores disponible en Mercado Público.</p>	Patrimonio de \$14 mil millones.
Justicia	Hernán Larrain	Consultora Asses (ASESORÍA ESTUDIOS EDUCACIÓN).	<p>6 propiedades (4 en Vitacura, Sto. Domingo, Zapallar)</p> <p>2 autos.</p> <p>Tiene fondos mutuos, APV, seguro con ahorro.</p>
Medio Ambiente	Marcela Cubillos		
Medio Ambiente	Carolina Schmidt	Empresa Forus, gerenta Revista Capital, CCU, directorio Enersis, gerenta general Medios Copesa.	
Energía	Susana Jiménez	<p>AGROSERVICIOS PROTEA LTDA.</p> <p>ADMINISTRADORA LA PALOMA LTDA. (Soc. de inversión).</p> <p>INVERSIONES LINZ LTDA. (SOC. DE INVERSION Y RENTISTAS DE CAPITALES MOBILIARIOS).</p> <p>INVERSIONES Y ASESORIAS EL PLOMO LTDA. (idem).</p> <p>Acciones Club de Polo.</p> <p>AGRICOLA PROTEA LTDA.</p>	<p>2 parcelas.</p> <p>1 auto.</p>

Ministerio	Nombre	Participación en directorios/ negocios	Patrimonio
Defensa	Alberto Espina	INVERSIONES Y RENTAS EL PERAL LTDA. (SOCIEDAD DE INVERSIÓN Y RENTISTA DE CAPITALES MOBILIARIOS EN GENERAL). INVERSIONES LA COLINA LTDA.	1 minibús. No tiene propiedades (una en comunidad en Zapallar)
Educación	Gerardo Varela	Presidente de Soprole. Inversiones y Asesorías Bula Matari. Socio Estudio Abogados Cariola, Diez, Pérez Cotapos. Director Fundación para el Progreso, Fund. Emplea Hogar de Cristo, EducaUC.	Patrimonio en esa sociedad es de \$3.900 millones.
Educación	Marcela Cubillos		Declara 4 propiedades (3 en Lo Barnechea y una en Sto. Domingo). 1 auto. Sociedad de Abogados Marcela Cubillos y Cía. Ltda.
Salud	Emilio Santelices	Sociedad Médica San Gabriel. Emilio Santelices Cuevas Inversiones. Director Médico del Zurich Financiamiento Group.	
Vivienda	Cristián Monckeberg	Acciones en Cruzados.	Propiedades en Vitacura. Cred. hipotecario
Desarrollo Social	Alfredo Moreno	Presidente compañía seguros y banco Penta; Profesor UC, Banco de Chile (accionista), directorio Falabella.	FIDEICOMISO. Patrimonio de \$57 mil millones de pesos.
Trabajo	Nicolás Monckeberg	ASESORIA E INVERSIONES MONCKEBERG CRUZ LTDA. (Abogados). Acciones Club Golf Rocas de Sto. Domingo. ASESORÍA E INVERSIONES SANTO DOMINGO LTDA. (SOCIEDADES DE INVERSIÓN Y RENTISTAS DE CAPITALES MOBILIARIOS EN GENERA).	3 propiedades. En Santo Domingo, Lo Barnechea e Independencia. 2 autos. Fondos mutuos.

Ministerio	Nombre	Participación en directorios/ negocios	Patrimonio
Agricultura	Antonio Walker	Agropecuaria con su padre: Walker Prieto. Dirigente Asoc. Expo Fedefruta. Fue uno de los fundadores de Frutales Gestión 2000, un grupo de 14 empresas del sector que comparten experiencias de transferencia tecnológica, y de Corporación Pomanova, entidad que cuenta con 20 técnicos que fomentan innovación productiva en los campos.	
Obras Públicas	Juan Andrés Fontaine	Participación en: Enel, SMU, La Polar, SQM, Copec, Banco de Chile y CMPC (14 compañías). Banco Central (Pinochet), empresa consultora, director empresas (Quiñenco, Santander Santiago)	
Minería	Baldo Prokurica	Participación en 3 sociedades comerciales, 1 de inversión (Cavtat Ltda.) y las otras 2 (Longomilla Ltda. y Konavle Ltda). En la primera figura como controlador (90% prop. En las dos últimas tiene el 25% de c/u). Participa con sus hermanos en Agrícola Konavle.	
Transportes	Gloria Hutt	Acciones en 5 empresas. Entre ellas, Inversiones Cossio y Hutt Ltda., Latam. Directora de Steer Davies para América Latina.	
Bienes Nacionales	Felipe Ward		
Mujer y Equidad de Género	Isabel Plá		Patrimonio de \$34 millones.
Cultura	Alejandra Pérez	Editora revista Diners Club y Master Club. Directora revista Fibra de Telefónica (2002). Gerenta Comunicaciones y Marketing de Canal 13. Subdirectora ejecutiva, directora ejecutiva y presidenta directorio Canal 13.	Patrimonio de \$4.600 millones.
Deportes	Pauline Kantor	Socia Directora de Grupo Etchberry Comunicación Estratégica.	Patrimonio de \$8.200 millones.

## Anexo II

### Renuncia a cargos gobiernos de Sebastián Piñera

Se incluyen en este listado desde los jefes superiores de Servicios. Se han exceptuado aquellos funcionarios con un nombramiento anterior al cambio de gobierno, que renunciaron producto del cambio de administración y cuya renuncia fue tramitada en los primeros días del nuevo gobierno, salvo que existiese una norma que renovase o extendiese el nombramiento por un plazo mayor al cambio de gobierno, casos en los que se señala.

Nombre	Cargo	Fecha (a contar de)	Fuente	Observaciones <sup>1</sup>
Boris Olguín Morales	Director Nacional de Aeropuertos	1 junio 2018	Decreto 94 M. de Obras Públicas (MOP)	
Alejandra Bordas Coddu	Directora Nacional de Obras Portuarias	25 junio 2018	Decreto 93 M. de Obras Públicas (MOP)	
Hernán Andrés Frigolett	Tesorero General de la República	1 julio 2018	Decreto 808 M. de Hacienda	
Octavio Sotomayor Echenique	Director Instituto de Desarrollo Agropecuario (Indap)	19 marzo 2018	Decreto 88 M. de Agricultura	Mediante decreto 32 de 2017 se renovó el nombramiento del señor Sotomayor a cargo de INDAP.
María Loreto Mery Castro	Secretaría ejecutiva Comisión Nacional de Riego (CNR).	30 mayo 2018	Decreto 105 M. de Agricultura	El nombramiento de la Sra. Mery Castro se extendía hasta el 16 de junio de 2019. Se le solicitó la renuncia no voluntaria al cargo mediante oficios 188 y 190.
Claudio Sepúlveda	Director Servicio Nacional de Aduanas	1 octubre	<a href="https://www.mundomaritimo.cl/noticias/director-del-servicio-nacional-de-aduanas-renuncia-tras-casi-40-anos-en-la-institucion">https://www.mundomaritimo.cl/noticias/director-del-servicio-nacional-de-aduanas-renuncia-tras-casi-40-anos-en-la-institucion</a>	Cargo de ADP. Salida debía producirse el 2020. Fue renuncia voluntaria.
Christián Matheson	Intendente Magallanes	10 julio 2018	-	

Nombre	Cargo	Fecha (a contar de)	Fuente	Observaciones <sup>1</sup>
Berta Torres	Intendente de Atacama	10 julio 2018	-	
Juan Manuel Toso	Subsecretario de Redes Asistenciales	-	-	Fue nominado por el presidente Piñera pero no alcanzó a asumir. Declinó el nombramiento el 6 de marzo de 2018.
Yanari Lara	Seremi de Gobierno Magallanes	10 julio 2018	-	
María Fernanda González	Seremi de la Mujer Atacama	23 mayo 2018	-	
Matías Letelier	Seremi Salud Coquimbo	22 marzo 2018	<a href="https://www.24horas.cl/politica/matias-letelier-no-asumira-como-seremi-de-salud-de-coquimbo-tras-polemica-por-antecedentes-personales-2672622">https://www.24horas.cl/politica/matias-letelier-no-asumira-como-seremi-de-salud-de-coquimbo-tras-polemica-por-antecedentes-personales-2672622</a>	Declinó nombramiento. Falseó el CV.
Hernán Ferreira	Seremi Justicia Magallanes	23 marzo 2018	<a href="https://laprensaaustral.cl/titular1/seremi-de-justicia-fue-removido-de-su-cargo-tras-haber-asumido-el-martes/">https://laprensaaustral.cl/titular1/seremi-de-justicia-fue-removido-de-su-cargo-tras-haber-asumido-el-martes/</a>	Declinó el nombramiento. Fue acusado de faltas a la probidad por la Corporación de Asistencia Judicial.
Oscar Vásquez	Seremi DDHH Tarapacá	23 marzo 2018	<a href="http://edicioncero.cl/2018/03/ni-una-semana-en-el-cargologro-estar-el-seremi-de-justicia-y-derechos-humanos/">http://edicioncero.cl/2018/03/ni-una-semana-en-el-cargologro-estar-el-seremi-de-justicia-y-derechos-humanos/</a>	Declino el nombramiento. Adujo razones de orden personal, aunque se informó que estaría involucrado en una situación de acoso.
Javier Valenzuela	Seremi Trabajo Valparaíso	28 marzo 2018	<a href="http://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/219754-confirman-renuncia-del-seremi-del-trabajo-de-valparaiso.html">http://www.ahoranoticias.cl/noticias/nacional/219754-confirman-renuncia-del-seremi-del-trabajo-de-valparaiso.html</a>	Declino el nombramiento. Adujo razones personales.

Nombre	Cargo	Fecha (a contar de)	Fuente	Observaciones <sup>1</sup>
Guillians González	Seremi Hacienda Biobío	28 marzo 2018	<a href="http://www.t13.cl/noticia/politica/tres-seremis-region-del-biobio-no-asumiran-sus-cargos">http://www.t13.cl/noticia/politica/tres-seremis-region-del-biobio-no-asumiran-sus-cargos</a>	Declinó el nombramiento. Se indica que fue cuestionada su especialidad en economía necesaria para asumir el cargo.
Álvaro Pillado	Seremi Desarrollo Social Biobío	28 marzo 2018		Fue reemplazado. No cumplía con la experiencia de seis años requerida. Tenía solo dos.
Walter Rodríguez	Seremi Energía Biobío	28 marzo 2018		Fue reemplazado. No cumplía con la experiencia de seis años requerida. Se tituló en 2013.
Valentín Solís	Seremi Minería Aysén	29 marzo 2018	<a href="https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/03/30/el-seremi-de-sebastian-piñera-que-no-pudo-asumir-el-cargo-por-no-tener-suficientes-estudios.html">https://www.publimetro.cl/cl/noticias/2018/03/30/el-seremi-de-sebastian-piñera-que-no-pudo-asumir-el-cargo-por-no-tener-suficientes-estudios.html</a>	Fue reemplazado, no cumplía con el requisito legal de haber estudiado una carrera de al menos diez semestres.
Alejandro Campos	Seremi Cultura Magallanes	29 marzo 2018	<a href="https://laprensaaustral.cl/titular1/seremi-de-gobierno-confirma-salida-de-alejandro-campos-de-cultura/">https://laprensaaustral.cl/titular1/seremi-de-gobierno-confirma-salida-de-alejandro-campos-de-cultura/</a>	Fue reemplazado. No cumplía con el requisito de tener al menos tres años de experiencia laboral.
Rodrigo François	Seremi Economía Araucanía	30 marzo 2018	<a href="https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2018/03/30/la-araucania-seremi-de-economia-no-podra-asumir-por-no-cumplir-requisitos-academicos.shtml">https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-la-araucania/2018/03/30/la-araucania-seremi-de-economia-no-podra-asumir-por-no-cumplir-requisitos-academicos.shtml</a>	Fue reemplazado. No cumplía con el requisito de haber estudiado una carrera de al menos diez semestres.

Nombre	Cargo	Fecha (a contar de)	Fuente	Observaciones <sup>1</sup>
Leonardo Ledezma	Seremi Justicia Antofagasta	21 marzo 2018	<a href="https://regionalista.cl/web/2018/03/21/las-razones-de-la-caida-del-seremi-de-justicia-leonardo-ledezma/">https://regionalista.cl/web/2018/03/21/las-razones-de-la-caida-del-seremi-de-justicia-leonardo-ledezma/</a>	Fue reemplazado. Evopoli informó que se había titulado de abogado en la UCN, pero llegó sólo al tercer semestre. Abandonó su carrera acusado de plagio.
Ignacio León	Seremi Hacienda Antofagasta	21 marzo 2018	<a href="https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/antofagasta-ignacio-leon-el-seremi-de-hacienda-que-no-fue/2018-03-21/114620.htm">https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/gabinete/antofagasta-ignacio-leon-el-seremi-de-hacienda-que-no-fue/2018-03-21/114620.htm</a>	Fue reemplazado. Fue formalizado por cuasi delito de homicidio, por su responsabilidad como director de DIDECO por la muerte de un deportista de Antofagasta "sobre quien cayó un cesto de basquet en una cancha municipal".
Emilio Lazo Barrios	Seremi Minería Coquimbo	29 marzo 2018	<a href="http://www.diarioeldia.cl/politica/seremi-mineria-region-no-asumiria-por-no-cumplir-con-requerimientos-para-cargo">http://www.diarioeldia.cl/politica/seremi-mineria-region-no-asumiria-por-no-cumplir-con-requerimientos-para-cargo</a>	No posee la experiencia requerida para el cargo.
Sonya Gimenez	Seremi Deportes Antofagasta	29 marzo 2018	<a href="http://www.soychile.cl/Antofagasta/Politica/2018/03/29/524919/Seremi-del-Deporte-es-la-cuarta-baja-en-el-gabinete-regional-de-Antofagasta.aspx">http://www.soychile.cl/Antofagasta/Politica/2018/03/29/524919/Seremi-del-Deporte-es-la-cuarta-baja-en-el-gabinete-regional-de-Antofagasta.aspx</a>	No posee la experiencia requerida para el cargo.
Juan Enrique Jara	Seremi Energía Antofagasta	5 abril 2018	<a href="http://www.eldesconcerto.cl/2018/04/05/la-silla-musical-en-antofagasta-seremi-que-fue-destituido-en-energia-asume-el-mismo-cargo-en-justicia/">http://www.eldesconcerto.cl/2018/04/05/la-silla-musical-en-antofagasta-seremi-que-fue-destituido-en-energia-asume-el-mismo-cargo-en-justicia/</a>	No posee la experiencia para el cargo.

Nombre	Cargo	Fecha (a contar de)	Fuente	Observaciones <sup>1</sup>
Margarita Moll	Seremi Gobierno Antofagasta	19 marzo	<a href="https://regionalista.cl/web/2018/03/21/bochor-nosa-presentacion-de-seremis-acusaciones-de-plagio-funcionario-imputado-y-bajas-de-ultimo-minuto/">https://regionalista.cl/web/2018/03/21/bochor-nosa-presentacion-de-seremis-acusaciones-de-plagio-funcionario-imputado-y-bajas-de-ultimo-minuto/</a>	No se dieron razones sobre su salida. No alcanzó a ejercer el cargo.
David Montenegro	Seremi Minería Atacama	29 marzo	<a href="http://atacamanoticias.cl/2018/03/29/intendencia-de-atacama-pide-renuncia-al-seremi-de-mineria/">http://atacamanoticias.cl/2018/03/29/intendencia-de-atacama-pide-renuncia-al-seremi-de-mineria/</a>	No cumple con los requisitos administrativos para asumir el cargo.
Álvaro Le Blanc	Seremi Trabajo Antofagasta	21 marzo	<a href="http://www.timeline.cl/2018/03/primera-baja-en-menos-de-24-horas-enfrenta-el-gabinete-regional-de-antofagasta/">http://www.timeline.cl/2018/03/primera-baja-en-menos-de-24-horas-enfrenta-el-gabinete-regional-de-antofagasta/</a>	Falseo el CV. Señaló que había estudiado un magíster en la UCN pero desde la universidad informaron que fue eliminado del programa.
Rodrigo Benítez	Subsecretario de Medio Ambiente	18 junio	<a href="http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/06/18/primera-baja-renuncia-subsecretario-del-medio-ambiente-a-solo-tres-meses-en-el-cargo/">http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2018/06/18/primera-baja-renuncia-subsecretario-del-medio-ambiente-a-solo-tres-meses-en-el-cargo/</a> <a href="https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/la-trastienda-la-renuncia-del-subsecretario-benitez-funcionarios-acusan-ministra-cubillos-conductas-autoritarias-se-defiende/210628/">https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/la-trastienda-la-renuncia-del-subsecretario-benitez-funcionarios-acusan-ministra-cubillos-conductas-autoritarias-se-defiende/210628/</a>	Tenía conflictos con la ministra Cubillos.
Camilo Salas	Seremi de Cultura Maule	30 mayo	<a href="http://www.t13.cl/noticia/politica/seremi-de-cultura-del-maule-deja-su-cargo">http://www.t13.cl/noticia/politica/seremi-de-cultura-del-maule-deja-su-cargo</a> <a href="http://tvmaulinos.com/tras-denuncia-de-acoso-y-violencia-sexual-renuncia-el-seremi-de-cultura-en-el-maule-camilo-salas/">http://tvmaulinos.com/tras-denuncia-de-acoso-y-violencia-sexual-renuncia-el-seremi-de-cultura-en-el-maule-camilo-salas/</a>	Se adujeron razones personales y familiares, pero habrían mediado denuncia de acoso y abuso sexual.
Vera Rebeco	Seremi de Medio Ambiente de Aysén	9 junio	<a href="http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/06/09/909258/Ministra-de-Medio-Ambiente-confirma-la-renuncia-de-seremi-de-Aysen-tras-ser-formalizada-por-hurto-simple.html">http://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/06/09/909258/Ministra-de-Medio-Ambiente-confirma-la-renuncia-de-seremi-de-Aysen-tras-ser-formalizada-por-hurto-simple.html</a>	Seremi fue formalizada por hurto simple

Nombre	Cargo	Fecha (a contar de)	Fuente	Observaciones <sup>1</sup>
Antonio Muñoz	Seremi Minería O'Higgins	18 mayo	<a href="http://eltipografo.cl/2018/05/intendente-de-ohiggins-hemos-recibido-en-estas-ultimas-48-horas-dos-renuncias-de-seremis/">http://eltipografo.cl/2018/05/intendente-de-ohiggins-hemos-recibido-en-estas-ultimas-48-horas-dos-renuncias-de-seremis/</a>	Adujo razones personales y "diferencias de criterio sobre la interpretación de la norma acerca de los nombramientos".
Marco José Gatica	Seremi de Gobierno O'Higgins	18 mayo		Se señalaron "motivos personales".
Rodrigo Torres	Seremi Energía Biobío	07 septiembre	<a href="http://www.t13.cl/noticia/politica/gobierno-pide-renuncia-seremis-energia-bio-bio-y-nuble">http://www.t13.cl/noticia/politica/gobierno-pide-renuncia-seremis-energia-bio-bio-y-nuble</a>	Se indicó que su remoción fue por "un proceso natural de evaluación en todos los ministerios".
Gustavo Pinto	Seremi Energía Ñuble	07 septiembre	<a href="http://www.ladiscusion.cl/detalle/1337548/Dur%C3%B3-un-d%C3%A-DA-en-el-cargo-Destituyen-a-seremi-de-Energ%C3%ADa-de-%C3%91uble#">http://www.ladiscusion.cl/detalle/1337548/Dur%C3%B3-un-d%C3%A-DA-en-el-cargo-Destituyen-a-seremi-de-Energ%C3%ADa-de-%C3%91uble#</a>	No están claras las razones de la decisión pero se habla de un posible conflicto de interés.
Rodolfo Zuñiga	Gobernador de Choapa	31 julio	<a href="https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/presidente-pinera-acepto-la-renuncia-del-gobernador-dechoapa/2018-07-31/200212.html">https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/gobierno/presidente-pinera-acepto-la-renuncia-del-gobernador-dechoapa/2018-07-31/200212.html</a>	Mala evaluación de la gestión del conflicto entre comuneros de Cuncumén y minera Los Pelambres.
Luis María Vignolo	Gobernador de Cauquenes	21 junio	<a href="https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-maule/2018/06/21/renuncia-gobernador-tras-polemica-por-pension-alimenticia-acusa-motivos-politicos-y-despecho.shtml">https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-maule/2018/06/21/renuncia-gobernador-tras-polemica-por-pension-alimenticia-acusa-motivos-politicos-y-despecho.shtml</a>	Mantiene un juicio por pensión de alimentos. Se le acusa de haber ocultado sus reales ingresos.
Luis Garrido Ampuero	Gobernador de Antofagasta	13 abril	<a href="https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2018/04/13/renuncia-el-gobernador-de-antofagasta-por-peticion-del-gobierno-central.shtml">https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-de-antofagasta/2018/04/13/renuncia-el-gobernador-de-antofagasta-por-peticion-del-gobierno-central.shtml</a>	El gobierno central le pidió la renuncia. No se indicaron los motivos.

## Anexo III

## Nepotismo

¿GOBIERNO O AGENCIA DE EMPLEO? EL NEPOTISMO DE PIÑERA						Nº
Cargo	Nombre	Parente	Vínculo	Cargo	Nº	
Presidente	Sebastián Piñera	Andrés Chadwick	Primo	Ministro del Interior	1	
		Pablo Piñera	Hermano	Embajador en Argentina	2	
Ministro del Interior	Andrés Chadwick	Camila Chadwick Costa	Hija	Jefe gabinete Ministerio de Medio Ambiente	3	
Ministro del Trabajo	Nicolás Monckeberg	Magdalena Díaz	Hijo	Productor general de Presidencia	4	
Ministro de Vivienda	Cristián Monckeberg	Nicolás Monckeberg	Primo	Jefa de gabinete de S. Piñera	5	
Ministra del Deporte	Pauline Kantor	Benjamín Salas	Sobriño	Ministro del Trabajo	6	
Ministro Obras Públicas	Juan Andrés Fontaine	Alejandra Kantor	Hijo	Asesor "segundo piso" de La Moneda	7	
Jefe asesores "segundo piso"	Cristián Larroulet	Arturo Fontaine Ducci	Primo	Directora Fundación Orquestas Juveniles e Infantiles	8	
Subsecretario Minería	Pablo Terrazas	Sebastián Villarreal	Sobriño	Asesor "segundo piso" de La Moneda	9	
Senador RN	Andrés Allamand	Marcelo Cubillos	Yerno	Subsecretario de Servicios Sociales	10	
Director Libertad y Desarrollo	Luis Larrain Arroyo	Francisco Larrain Stieb	Cuñada	Subsecretaría de la Niñez	11	
Senador UDI	Juan Antonio Coloma	Jaime Coloma Álamos	Esposa	Ministra Medio Ambiente	12	
		Francisca Hoffmann	Hijo	Asesor "segundo piso" de La Moneda	13	
Ex ministro de s. Piñera	Pablo Longueira	Felipe Donoso	Hijo	Asesor en Ministerio del Interior	14	
Alcalde de Vitacura	Raúl Torrealba	Maria José Torrealba	Nuera	Cargo en Subdere	15	
		Javiera Torrealba	Yerno	Gobernador de Talca	16	
Diputado RN	Leopoldo Pérez	Juan Pablo Longueira	Hijo	Jefe gabinete Ministerio Desarrollo Social	17	
Gobernadora P. Cordillera	Mireya Chocair	Maria José Torrealba	Hija	Jefa de Programación del "segundo piso"	18	
Diputada pro RN	Érika Olivera	Javiera Torrealba	Hija	Directora Comunicaciones Ministerio de Deporte	19	
Diputado UDI	Jaime Bellolio	Álvaro Bellolio	Hermano	Gobernadora Provincia Cordillera	20	
Alcalde Las Condes	Joaquín Lavín	Ciancarlo Baltolu	Primo	Jefe de gabinete vocera Cecilia Pérez	21	
Alcaldesa Viña del Mar	Virginia Reginatto	Carolina Lavín	Hermana	Seremi Deportes Valparaíso	22	
Alcalde Ñuñoa	Andrés Zarni	Valentina Stagno	Hermano	Jefe Departamento Extranjería e Inmigración	23	
Ex diputado	Pedro Browne	Macarena Zarni	Sobriño	Seremi Vivienda Arica	24	
Sec. General PRI	Eduardo Salas	Maria Teresa Browne	Primo	Seremi Justicia RM	25	
		Camilo Salas	Nieta	Seremi Mujer Valparaíso	26	
			Hija	Delegada Deportes RM (cargo inventado)	27	
			Hijo	Gobernadora Bio Bio	28	
			Hijo	Seremi Cultura Maule	29	

Fuente: Primera Piedra 776, Análisis Semanal del 30 de abril de 2018.

## Anexo IV

### Agenda Legislativa del Ejecutivo, 2018

El gobierno ha impulsado 79 iniciativas: 49 mensajes, seis indicaciones sustitutivas y 24 indicaciones de dos o más carteras. También ha patrocinado mociones parlamentarias.

#### **Mujer**

Desde el Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género se han impulsado hasta hoy 10 iniciativas, entre mensajes y mociones, en el Congreso. Según el programa de gobierno, tendrían pendiente el envío de tres proyectos.

#### **RR.EE.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha impulsado en el Parlamento -hasta la fecha- 14 iniciativas, entre tratados, convenciones y acuerdos internacionales.

#### **Justicia**

La cartera liderada por el ministro Hernán Larraín es una de las que tiene más proyectos en tramitación. Hasta ahora hay 11 iniciativas en el Congreso y aún les quedan otras 11 por ingresar.

#### **Defensa**

Desde el Ministerio de Defensa han impulsado 5 proyectos, entre ellos, el que deroga la Ley Reservada del Cobre. Están prontos a enviar otras dos iniciativas, entre las que se incluyen la que moderniza la cerrera militar.

#### **Vivienda**

El Minvu ha impulsado dos proyectos de ley durante este año en el Congreso, de los cuales uno ya fue despachado. Quedan aún por enviar tres iniciativas.

#### **Hacienda**

El Ministerio de Hacienda ha ingresado hasta la fecha 15 proyectos al Congreso, entre los que se encuentran la Ley de Presupuesto 2019 y la reforma tributaria, entre otros.

#### **Medio ambiente**

La cartera liderada por Carolina Schmidt ha impulsado tres proyectos, como el que prohíbe la entrega de bolsas plásticas y el que moderniza el sistema de evaluación de impacto ambiental. Está pendiente el envío de dos nuevos mensajes.

#### **Trabajo**

El Ministerio que encabeza Nicolás Monckeberg tiene en tramitación cinco iniciativas, entre ellas, la de sala cuna universal. Está pendiente el envío de la reforma laboral y un proyecto que mejora la fiscalización y aumenta sanciones por el trabajo infantil.

#### **MINEDUC**

Además del proyecto Aula Segura, la cartera encabezada por Marcela Cubillos tiene

en el Congreso otros tres proyectos en tramitación, de un total de 10 que, de acuerdo al programa de gobierno, le corresponde impulsar.

### **Interior**

La cartera liderada por Andrés Chadwick ha ingresado 10 iniciativas al Congreso. De aquí a enero enviarán 3 nuevos proyectos, entre ellos, uno que modifica la Ley de Inteligencia y la norma que regula el control de armas.

### **Salud**

El Minsal ha impulsado 9 iniciativas en el Congreso en lo que va del año. Tres de ellas ya fueron despachadas a ley, mientras que tienen cinco proyectos en elaboración, como la reforma a las isapres y la ley del cáncer.

### **Economía**

El Ministerio de Economía ha enviado hasta ahora 10 iniciativas a las distintas cámaras del Congreso, quedando siete proyectos pendientes para el total del periodopresidencial.

### **OO.PP.**

Al Ministerio de Obras Públicas le corresponde enviar los proyectos de reforma al Código de Aguas y al Código Sanitario, iniciativas que -según informaron en la cartera- están en etapa prelegislativa.

### **Segegob**

La cartera liderada por la vocera Cecilia Pérez ha impulsado dos proyectos. Está pendiente el ingreso de tres iniciativas, entre ellas, la que crea el Servicio Nacional de la Sociedad Civil.

Fuente: *La Tercera*, 5 noviembre 2018.

1 Cuando se indica "declinó el nombramiento" significa que no alcanzó a tomar posesión oficial del cargo, por cuanto la resolución que lo nombraba no llegó a ser tramitada completamente.

# Un enclave duro de eliminar: reforma al financiamiento de las Fuerzas Armadas

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

Uno de los enclaves más difíciles de suprimir concierne a la actual estructura de financiamiento de las Fuerzas Armadas heredada de la dictadura. Recordemos que en las postrimerías del régimen, la Junta Militar (1989) aprobó una ley orgánica que estableció una serie de prerrogativas que aseguraban condiciones excepcionalísimas para las instituciones castrenses en materia de gasto militar. Además, en la dictadura se aseguró un financiamiento especial para la adquisición de material bélico a partir de la modificación de una ley creada en democracia, pero que luego fue reformada para establecer mayores garantías de recursos de exclusivo uso de las Fuerzas Armadas (Ley Reservada del Cobre, 1987). Además de aquella condición de privilegio, las condiciones institucionales establecían regulaciones de reserva y secreto con nulos controles civiles.

Hasta la fecha, no se ha logrado alterar esta situación de enclave (poco transparente y con falta de control civil). A ello se suma una cultura de autonomía militar donde es el estamento militar, y no la autoridad civil del sector de la Defensa, la que define las prioridades en materia de adquisiciones militares (Varas, 1988). Esto ciertamente resulta paradójico, por cuanto desde el mismo retorno de la democracia se han evidenciado diversos escándalos asociados al uso irregular de recursos de las Fuerzas Armadas. Está bien establecido que los escándalos de corrupción en países con alta institucionalización, como lo es Chile, debieran incentivar cambios regulatorios, tal como efectivamente ha ocurrido en la arena política.

---

<sup>1</sup> Claudio Fuentes. Profesor titular de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales. Este artículo se realizó en el marco del proyecto Fondecyt N° 1170025.

En este artículo explicaremos las condiciones institucionales del financiamiento de la Defensa Nacional al inicio de la democracia; luego revisaremos brevemente el contexto político de la última década, y a continuación analizaremos las propuestas legales que se han realizado para modificar el *statu quo*. Plantearemos que, a la falta de acuerdo político para avanzar en una reforma sustantiva de este campo, se suma una visión de las elites políticas —principalmente en la derecha política, aunque no solo allí— que implica mantener la situación de privilegio de las Fuerzas Armadas bajo el paradigma de la autonomía militar. Desde este punto de vista, el actual intento de reforma del Gobierno de Piñera (2018-2022) busca transformar la institucionalidad, pero manteniendo los privilegios y autonomía de los militares. La propuesta debilita los controles democráticos sobre la Defensa tanto por parte del Congreso Nacional, como del propio Ministerio de Defensa.

## 1 El marco institucional heredado de la dictadura

Varios autores han destacado los “enclaves autoritarios” (Garretón, 2003; Sialvelis, 2009) heredados de la dictadura y que incluían quórums especiales, un sistema electoral binominal, senadores designados, senadores vitalicios, un Consejo de Seguridad Nacional con primacía de las Fuerzas Armadas en su composición y con atribuciones extensas, el hecho que el exdictador pudiese mantenerse al mando del Ejército, la posibilidad de que el exdictador continuara como senador vitalicio, y una serie de privilegios de las propias Fuerzas Armadas. Entre estos últimos se incluía un sistema de previsión y de salud diferenciado y que beneficiaba exclusivamente al personal militar y sus familias; un sistema de justicia militar de vasto alcance; y la existencia de privilegios en lo concerniente al financiamiento de las Fuerzas Armadas, entre otros.

En relación con este último punto, el régimen militar estableció dos cuerpos jurídicos que reglamentaron el financiamiento de la adquisición de armas y gastos generales de personal. En 1987 se modificó la norma conocida como Ley Reservada del Cobre (Ley 13.196), que establecía determinadas condiciones para las compras militares, las que veremos a continuación.<sup>2</sup> Respecto de los gastos generales, entre septiembre de 1989 y enero de 1990 la Junta Militar aprobó una reforma al esquema de financiamiento de las Fuerzas Armadas, la cual se materializó en la Ley Orgánica Constitucional de las Fuerzas Armadas, hasta hoy vigente (Ley 18.948, promulgada el 22 de febrero de 1990).

---

2 La Ley 13.196 tenía el carácter de reservado. En diciembre de 2016, el Congreso Nacional aprobó la Ley 20.977, originada en una moción parlamentaria, dejando sin efecto el carácter de reservado o secreto de la Ley del Cobre.

Así, al restablecerse la democracia, las condiciones institucionales del financiamiento de las Fuerzas Armadas quedaron definidas a partir de las siguientes condiciones, que a la fecha no han cambiado:

- a) *Piso presupuestario para actividades generales.* Se estableció que para el gasto de las Fuerzas Armadas definido en la ley de presupuestos que anualmente se aprueba, se deberá considerar “un aporte en moneda nacional y extranjera no inferior al asignado en la ley de presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989, corregido el aporte en moneda nacional por el factor que resulte de dividir el valor del índice promedio de precios al consumidor del año en que rija la ley de presupuestos y el promedio del año 1989” (art. 96, Ley 18.948). Este piso solo se otorga a las Fuerzas Armadas, convirtiéndose en una excepcionalidad al presupuesto del conjunto del aparato público en Chile. No existe en el mundo democrático una situación similar a esta, la de asegurar por ley un presupuesto mínimo a un sector exclusivo del aparato público.
- b) *Ley reservada del cobre para adquisiciones militares.* Se estableció que el 10% del ingreso en moneda extranjera de la venta al exterior de la producción de cobre, incluyendo los subproductos de la empresa estatal Codelco (Corporación Nacional del Cobre), deberá ser transferido a una cuenta para ser utilizado en la adquisición de armamentos, lo que será supervigilado por el Consejo Superior de la Defensa Nacional.<sup>3</sup>
- c) *Piso de aportes de la ley reservada del cobre.* Se estableció un piso mínimo de aportes de Codelco de 180 millones de dólares, reajustado según la variación del Índice al por mayor de Estados Unidos. Si la empresa no cumpliera con ese piso de aporte, el saldo deberá ser proporcionado por el fisco. Tales aportes se harían en forma reservada, se mantendrían en cuentas secretas y la rendición se haría a través de decretos supremos exentos de toma de razón y refrendación (art. 1, Ley 13.196).
- d) *Piso para aportes de gastos reservados.* Se estableció que en el caso de los gastos reservados entregados a las Fuerzas Armadas, se establecerá un piso que no podrá ser inferior al del año 1989, también actualizado en relación al IPC (art. 98, Ley 18.948).
- e) *Rendición de aportes de gastos reservados en forma global y genérica.* Se indicó que deberá rendirse cuenta de los aportes reservados en forma global y reservada, mediante certificados de buena inversión, esto es, sin especificar una desagregación de tales montos ante la Contraloría (art. 98, Ley 18.948).

---

3 En febrero de 2010 se eliminó dicha institución y se la reemplazó por el Ministerio de Defensa Nacional.

## 2 Un nuevo contexto: las denuncias por corrupción en las Fuerzas Armadas

Desde el mismo retorno de la democracia se colocó en cuestión la probidad de las Fuerzas Armadas. En 1990 emergió el caso de los “pinocheques”, asociado a la compra irregular de armas por parte del Ejército a una empresa perteneciente a un hijo del general Pinochet. Aquel caso generó una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, pero nunca obtuvo resultados, dadas las revueltas asociadas al Ejercicio de Enlace (1990) y el Boinazo (1993). En 1991 se conoció el caso de venta ilegal de armas a Croacia, por parte de funcionarios del Ejército y la Fuerza Aérea. En 1997 se descubrió el uso de *containers* militares para importar productos personales por parte de oficiales de la Fuerza Aérea. En el año 2004, en Estados Unidos se descubrió la existencia de más de un centenar de cuentas bancarias que el general Augusto Pinochet tenía en el banco Riggs desde el año 1994, donde se alcanzaba la suma de más de 27 millones de dólares, y que también se asociaban a corrupción dentro de las Fuerzas Armadas (Fuentes 2006).

No obstante lo anterior, los casos que mayor impacto han tenido en la opinión pública y en el sistema político han sido recientes hallazgos de casos de corrupción. En agosto de 2015, el diario electrónico *The Clinic* reveló la existencia de una seguidilla de irregularidades a partir de boletas falsas, que permitieron a una red de integrantes de las Fuerzas Armadas utilizar millonarios fondos derivados de la Ley Reservada del Cobre. En una investigación todavía en curso, se determinó que fondos declarados como destinados a la compra de materiales bélicos habían sido utilizados para fines personales: se estima que la cifra defraudada superaría los 6 mil millones de pesos (Weibel, 2006).<sup>4</sup> Más recientemente, en julio de 2018, se abrió una nueva investigación por eventuales facturas duplicadas en la contabilidad del Ejército por más de 200 millones de pesos. En septiembre se iniciaba otra investigación por el supuesto fraude en pagos de pasajes, viáticos y equipaje a integrantes del Ejército. Finalmente, el Consejo de Defensa del Estado presentó una querrela por fraude al fisco respecto de licitaciones por tenidas de combate del Ejército efectuadas en 2010 por un monto cercano a los 600 millones de pesos.

## 3 Iniciativas legales para modificar el financiamiento de las Fuerzas Armadas

Señalamos que existen tres ámbitos principales asociados al financiamiento de las Fuerzas Armadas: los gastos generales, las adquisiciones de material

4 Véase, al respecto, “Caso ‘Milicogate’: Condenan a 12 años de cárcel a ex cabo por fraude al Fisco”, *La Tercera*, 31 de agosto, 2018.

bélico, y el uso de gastos reservados. Al observar estos tres segmentos, debemos analizar, en primer lugar, hasta qué punto esos recursos son objeto de una decisión política democrática y estratégica, o bien se reserva cierto nivel de gasto a condicionamientos externos que buscan asegurar a las Fuerzas Armadas un mínimo de recursos para su funcionamiento. La sola idea de que existan “pisos mínimos” implica reconocer una cierta desconfianza hacia el sistema político, al excluir un monto determinado del debate político que se da en el Congreso cuando se discuten las partidas presupuestarias. Además, estos pisos plantean que el gasto en Defensa quedará determinado no a partir de definiciones estratégicas asociadas al entorno presente y futuro, sino de un monto gastado en el pasado, distorsionando con ello el sentido que tiene la inversión en Defensa.

Una segunda dimensión relacionada con el financiamiento de las Fuerzas Armadas tiene que ver, por una parte, con el control civil respecto de la autoridad encargada de tomar la decisión última sobre lo que se gastará en el sector; y por otra, con la supervisión de tales recursos. Lo que aquí nos interesa evaluar es hasta qué punto los modelos institucionales de toma de decisión consideran a las Fuerzas Armadas como entes dependientes de la autoridad política, o bien como entidades autónomas —con capacidad propia ya no solo de proponer, sino de determinar el presupuesto que necesitan—. El control civil se asocia con la capacidad institucional de definir los presupuestos para el sector y supervisar que las inversiones realizadas se ajusten a lo comprometido.

Finalmente, una tercera dimensión relevante tiene que ver con la rendición de cuentas. Debemos aquí distinguir entre publicidad y rendición de cuentas. Una cosa es que todas las acciones de una entidad pública requieran ser publicitadas, lo cual es la norma para el Estado. Reconocemos, al respecto, que en temas vinculados a la Defensa y las relaciones exteriores existen ciertos ámbitos de reserva necesarios de cautelar. Sin embargo, reserva no significa que la autoridad no deba rendir cuentas respecto de sus gastos o que no existan mecanismos de supervigilancia, control y sanciones de las acciones de las autoridades públicas. Por lo mismo, lo que nos interesa observar es si en las iniciativas legales propuestas se establecen estándares adecuados de rendición de cuentas de las autoridades militares.

A continuación se realiza una comparación entre los proyectos de ley presentados por los gobiernos de Michelle Bachelet (2006-2010), y de Sebastián Piñera en su primer periodo (2010-2014) y en el actual (2018-2022). Resulta muy relevante realizar esta comparación, la cual —a nuestro juicio— ilustra el modo en que diferentes perspectivas políticas han intentado resolver el tema del enclave del financiamiento de las Fuerzas Armadas. Además, se trata de

las propuestas más relevantes que se han presentado desde el retorno de la democracia hasta la fecha.

La primera propuesta de ley fue realizada por el Gobierno de Bachelet el 15 de septiembre de 2009, a seis meses del fin de su primer mandato. Este proyecto no fue discutido en el Congreso Nacional y se lo consideró más bien como una señal política al final de su primer gobierno.

El segundo proyecto fue presentado durante el gobierno del presidente Piñera en mayo de 2011, por el entonces ministro de Defensa Andrés Allamand. Después de un intenso debate y algunas modificaciones, fue aprobado por la Cámara de Diputados el 13 de junio de 2012. Después pasó al Senado, y durante el resto de la administración de Piñera y el segundo gobierno de Bachelet, no fue discutido ni tampoco se le dio urgencia. Lo anterior refleja, por una parte, la baja prioridad que había alcanzado el tema —incluso pese a la seguidilla de escándalos por corrupción en las Fuerzas Armadas desde el año 2015 a la fecha— y las discrepancias políticas en relación a cómo financiarlas y qué modelo adoptar.

Una vez asumido el segundo gobierno de Piñera, el 7 de agosto de 2018, el Ejecutivo reactivó el proyecto introduciendo indicaciones a lo aprobado por la Cámara de Diputados (“propuesta Piñera 2018” en la tabla 1). Es decir, sobre el articulado aprobado en la Cámara de Diputados en 2012, el Ejecutivo decidió introducir algunas indicaciones que variaron significativamente el proyecto en discusión.

Finalmente, consideraremos un cuarto momento, la última aprobación que realizó la Comisión de Defensa del Senado el 9 de octubre de 2018. Vale hacer notar que dicha comisión tiene una composición de dos senadores de Chile Vamos (Víctor Pérez y Kenneth Pugh), un senador independiente (Carlos Bianchi), y dos senadores de la oposición (Pedro Araya y Álvaro Elizalde).

**Tabla 1. Comparación entre actual marco normativo (1990) y proyectos de ley presentados al Congreso (2009-2018)**

Ámbito	Dimensión	1990	2009 Propuesta de Bachelet	2012 Propuesta de Piñera I	2018 Propuesta de Piñera II	2018 Propuesta aprobada por la Comisión de Defensa
Presupuesto general	Piso mínimo	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Plurianualidad	No	Sí	No	No	No
Adquisiciones	Fondo especial	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Piso	Sí	No	Sí	Sí	Sí
	Plurianualidad	No	Sí	Sí	Sí	Sí
Material bélico	Control civil	No	Sí	Sí, débil	No	Sí, débil
	Fondo contingencia	No	Sí	Sí	Sí	Sí
	Control civil	No	Sí, débil	Sí, débil	Sí, débil	Sí, débil
Gastos reservados	Rendición cuentas	No	Sí	No	Sí, débil	Sí, débil

Fuente: Elaborado por el autor a partir de análisis de proyectos de ley respectivos.

Ya describimos la situación al año 1990, que ha perdurado hasta el día de hoy y que, en síntesis, considera un sistema de presupuesto general con pisos mínimos establecidos por la ley orgánica, y un fondo especial derivado de las ventas realizadas por Codelco, también con un piso mínimo. Además, en relación con los gastos reservados, dijimos que las autoridades uniformadas solo deben rendir sus gastos en términos generales, a través de certificados de buena inversión.

La propuesta de Bachelet de 2009 buscaba modificar la estructura del financiamiento de la Defensa. Primero, se eliminaban los pisos mínimos del presupuesto general y en su reemplazo se establecía un sistema de presupuestos plurianuales de carácter cuatrienal. Dentro del presupuesto general se incluía la compra de materiales bélicos con la misma lógica de cuatrianualidad. Las definiciones de las compras se realizarían, entonces, por las autoridades del ministerio de Defensa. Debemos recordar que, en enero de 2010, se aprobaría el proyecto de ley que modernizó el Ministerio de Defensa Nacional y que especificó que le correspondía al subsecretario de Defensa proponer al ministro las orientaciones para las adquisiciones de armas en el sector. En otros términos, se planteaba la eliminación de la Ley del Cobre y, en su reemplazo, asegurar el financiamiento de las Fuerzas Armadas a partir de planificaciones cuatrianuales que serían sometidas al Congreso para su revisión anual en for-

ma de proyecciones del sector. Se indica que le correspondería a la Contraloría establecer mecanismos de fiscalización y control respecto de la compra de armas.

En relación con los gastos reservados, se establecía el principio de que dichos gastos deberían regirse por la Ley 19.863, aplicándose el mismo estándar que el vigente en el caso de otras autoridades del Estado; esto es, se eliminaba la rendición a través de certificados de buena inversión y se reemplazaba por un informe que debía hacerse llegar a la misma Contraloría, considerando la desagregación por rubros para ilustrar el contenido fundamental de dichos gastos.

Además, la propuesta de Bachelet consideraba la creación de un fondo de contingencia destinado a la reposición de material militar, derivado de circunstancias como situaciones de guerra o desastres naturales. Se establecería un reglamento de funcionamiento del fondo, el cual estaría en el Servicio de Tesorería. Se financiaría a partir de los fondos disponibles de la misma Ley del Cobre que sería eliminada, y de los aportes que estableciera la ley. No se especifican mecanismos de control desde la autoridad política respecto de la pertinencia de estas compras.

El primer gobierno de Piñera decidió enviar un nuevo proyecto de ley en mayo de 2011. De acuerdo con lo indicado en el Mensaje Presidencial, se orientaba a cumplir dos objetivos fundamentales: mejorar la transparencia del sistema de financiamiento del sector, y optimizar la calidad de la gestión presupuestaria. Se indica en el texto que existía un déficit de información del propio Congreso sobre los resultados de los gastos en Defensa —en particular en lo referido a la Ley Reservada del Cobre—, por lo que se proponía un mecanismo de gestión más eficiente, transparente y acorde con las demandas a las que debe responder Chile por el hecho de ser miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

El modelo propuesto consideraba, en primer lugar, mantener el piso mínimo presupuestario para las Fuerzas Armadas y eliminar la Ley Reservada del Cobre. En su reemplazo se proponían dos fondos: uno plurianual para la adquisición de material bélico con pisos mínimos, y un segundo para contingencias.

Para determinar la necesidad de compras, se establecía un nuevo mecanismo denominado Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, que sería elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, previa opinión de la Junta de Comandantes en Jefe, y oídas las opiniones de las comisiones de Defensa del Senado y de la Cámara de Diputados. Dicha Estrategia proyectaría a doce años las necesidades de inversión y desarrollo del material bélico e infraestructura asociada. Cada año el Congreso Nacional tendría a vista la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa, debiendo aprobar en forma cuatrienal los recursos

asociados al fondo de las capacidades estratégicas. Se establecía asimismo un piso para este fondo plurianual, el cual no podía ser inferior al 70% del monto promedio de la inversión en material bélico realizado según la Ley del Cobre entre los años 2001 y 2010.

Además, siguiendo la idea de Bachelet, se establecía un fondo de contingencia para situaciones de reemplazo de material bélico en situaciones de guerra externa o cuando dicho material se viese severamente dañado por situaciones de catástrofe natural. Sin embargo, se agregaba que dicho fondo podría utilizarse “cuando surja una oportunidad ventajosa para anticipar la compra en el mercado de material bélico capaz de lograr las capacidades estratégicas de defensa” (art. 102 de la propuesta), monto que debía reponerse en los años siguientes. Tampoco aquí se especificaban mecanismos de control civil respecto de la oportunidad de estas adquisiciones, quedando a criterio de quienes elaboraran el reglamento respectivo.

El proyecto presentaba una serie de contradicciones, que hicimos ver ante la Comisión del Senado que debatió el tema.<sup>5</sup> Entre ellas, destacamos que el proyecto no era coherente ni armónico con la ley del Ministerio de Defensa que fue aprobada el año 2010. Por ejemplo, el proyecto establecía un nuevo mecanismo para determinar los recursos destinados al desarrollo de las actividades generales de las Fuerzas Armadas. Indica el proyecto en el propuesto artículo 94 que “los comandantes en jefe de las respectivas instituciones propondrán al Ministerio de Defensa Nacional sus necesidades presupuestarias”. Sin embargo, la Ley del Estatuto Orgánico del Ministerio de Defensa (Ley 20.424) ya establece un procedimiento de elaboración del presupuesto, al indicar en el artículo 21, letra g) que le corresponderá a la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas “formular y evaluar, en coordinación con el subsecretario de Defensa, el anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional, incluyendo los anteproyectos de presupuesto de las instituciones armadas propuestos por sus comandantes en jefe”.

Asimismo, el Ejecutivo optó por definir a través de este proyecto un nuevo documento de la Defensa denominado Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSyD), lo que agrega una nueva orientación no definida en la actual normativa nacional. Pero el marco jurídico vigente ya establece un mecanismo para cumplir con el mismo objetivo. En la actualidad le corresponde a la Subsecretaría de Defensa (art. 15, Ley 20.424): en su letra (a) “sugerir al ministro, la política de Defensa Nacional y la política militar y encargarse de su actualización y explicitación periódica”, en su letra (b) “efectuar el análisis político y estratégico para la elaboración y actualización de los riesgos y amenazas”, en

5 Presentación realizada por el autor ante Comisión del Senado el 9 de octubre de 2012. Reproduzco aquí algunos de los comentarios que realicé en dicha ocasión.

su letra (k) “proponer al ministro las orientaciones para las adquisiciones de las Fuerzas Armadas, incluyendo aquellas para sistemas de armas y otros equipos” y en la letra (l) “proponer al ministro el texto de los informes al Congreso Nacional sobre los proyectos de adquisiciones e inversión en sistemas de armas aprobados”.

Otro ejemplo de la falta de armonía entre el proyecto y la normativa vigente del Ministerio de Defensa es que, en el mismo artículo 94, establecía que el Ministerio “oír la opinión del Jefe del Estado Mayor Conjunto (EMC) sobre las necesidades presupuestarias presentadas por los respectivos comandantes en jefe”. Al respecto, ni en la Ley 20.424 ni en el proyecto en discusión se establece que el jefe del EMC pueda tener o realizar requerimientos presupuestarios específicos para la labor conjunta. En el actual proyecto, solo podría participar opinando sobre el presupuesto de las respectivas ramas, lo que deja al jefe de EMC en una posición disminuida en relación con los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, dado que dependerá financieramente de ellos.

Al analizar las funciones del EMC, vemos que le corresponde, entre otras, la de “f) planificar, preparar, disponer y apoyar el entrenamiento conjunto de las Fuerzas Armadas”, g) “servir de órgano de asesoría y trabajo para la planificación y coordinación de las actividades de los medios chilenos que participen en misiones de paz”; y (i) “elaborar y proponer al ministro proyectos de adquisición e inversión conjuntos” (Ley 20.424). Se desprende de las citadas funciones que el EMC tiene requerimientos presupuestarios específicos atinentes a la labor conjunta. Sin embargo, al no contar con la posibilidad de solicitar recursos propios, el jefe de EMC pasa a depender de los recursos asignados a las respectivas ramas, cuestión que parece inapropiada.

El proyecto, además de debilitar el rol del Ministerio de Defensa, hacía lo propio con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Congreso Nacional. En efecto, ya dijimos que el financiamiento de las capacidades estratégicas de la Defensa sería establecido a partir de la Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa (ENSyD), elaborada por el Ministerio de Defensa Nacional, “previa opinión de la Junta de Comandantes en Jefe y de las comisiones de Defensa Nacional y de Hacienda del Senado y de la Cámara de Diputados” (art. 99).

Pese a que el Decreto Supremo de la ENSyD es firmado por el ministro de Relaciones Exteriores y el de Hacienda, la injerencia de estos ministerios en la elaboración de tal estrategia es nula. Pero, además, la propuesta menoscababa el rol del legislativo en la definición de dicha estrategia, dado que el Ejecutivo recabaría la “opinión” de las Comisiones de Defensa y Hacienda de ambas cámaras. Una vez “escuchadas” ambas comisiones, es muy poco lo que podrá hacer el Legislativo, por cuanto ya las definiciones sustantivas estarán tomadas en la citada Estrategia Nacional. Como muchas de estas inversiones son

superiores a cuatro años, la aprobación de un presupuesto del quinto año muy probablemente tendría que ratificar los aspectos sustantivos de decisiones aprobadas en ella. Dicho de otro modo, el Congreso terminaría aprobando un presupuesto predefinido con anterioridad y donde las respectivas comisiones de Defensa y Hacienda serían simplemente “escuchadas” en la versión original de la aprobación de la propuesta.

Otro aspecto que hemos criticado se refiere a la existencia de “oportunidades de mercado” para el fondo de contingencia, que abría demasiado las opciones de uso de este fondo, dado que sabemos que, dado el ciclo de vida de los sistemas de armamentos en el primer mundo, muy probablemente se enfrentará en forma continua este tipo de “oportunidades ventajosas”.

El proyecto establecía además dos pisos mínimos, uno para los gastos generales de las Fuerzas Armadas y otro para la adquisición de material bélico. El primero no podrá ser “inferior al asignado en la Ley de Presupuestos aprobada y ejecutada para el año 1989” corregido por el IPC (art. 96). El segundo piso, para la adquisición de materiales, no podría ser “inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, entre los años 2006 y 2010” (art. 101). Ya indicamos que la existencia de estos pisos mínimos no solo señalaba una profunda desconfianza hacia la labor del Congreso Nacional, sino que también establecía un piso mínimo totalmente arbitrario y no sustentado en ningún análisis político estratégico previo que debiese ser la guía para la determinación del gasto en Defensa. Es arbitrario tanto situar un piso mínimo en el año 1989, como promediar cinco años donde se aportaron los mayores recursos hacia las Fuerzas Armadas por parte de Codelco.

Finalmente, el proyecto no alteraba la falta de controles respecto de los gastos reservados, indicando en el propuesto artículo 106 del proyecto que los gastos reservados serían fijados anualmente por cada institución de las Fuerzas Armadas por decreto supremo, expedido a través de los ministerios de Defensa y de Hacienda. Serían reservados, estarían exentos de toma de razón y solo se rendirían mediante certificados de buena inversión.

En el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) no se discutió legislativamente el tema. Ni el Gobierno decidió retomar el proyecto que había enviado en la primera administración, ni tampoco modificar lo que había sido aprobado por la Cámara de Diputados.

Cinco meses después de asumido Sebastián Piñera en su segundo mandato, el ministro de Defensa, Alberto Espina, envió indicaciones al proyecto aprobado por la Cámara y que se encontraba sin ser discutido en la comisión de Defensa del Senado. Esta nueva iniciativa presenta algunos elementos de continuidad en relación con los fundamentos presentados en su primera pro-

puesta: primero, mantener la estructura del presupuesto anual con el piso mínimo establecido en el año 1989 y sujeto de actualización según IPC; segundo, mantener un fondo plurianual para el financiamiento de la adquisición de material bélico, estableciendo un mecanismo para su asignación y conservando la figura del piso mínimo; tercero, propone también un fondo de Contingencia para casos excepcionales, manteniendo la noción de “oportunidades de mercado” que se planteaba en el primer gobierno.

En relación con las diferencias con el proyecto original, reproduzco a continuación algunos de los comentarios que realizamos en la Comisión de Defensa del Senado y que destacaron los elementos centrales del proyecto.<sup>6</sup> En primer lugar, las indicaciones del actual Gobierno sugerían, a diferencia de la anterior propuesta, establecer un “mecanismo técnico”, colegiado, encargado de la rendición de cuentas de los recursos e integrado por tres miembros: un representante del Ministerio de Defensa designado por el ministro de Defensa, un representante del Ministerio de Hacienda, y un representante del Presidente de la República. El modelo establece que le correspondería al Ministerio de Defensa desarrollar un programa cuatrianual de inversiones en material bélico, que debería ser informado a la Dirección de Presupuestos. Llama la atención la composición de este “mecanismo técnico”, cuya designación es de exclusiva confianza de tres actores políticos: dos ministros y el propio Presidente de la República. Las indicaciones no especificaban ninguna característica de las designaciones que permitiesen asegurar su carácter técnico. Otro aspecto crucial en estas designaciones se asocia con evitar cualquier conflicto de interés e influencia que puedan ser objetos de presiones de la industria armamentística —algo que, según sabemos, es muy común—, lo que tampoco se contemplaba en el proyecto. Pero, además, dicho comité asesor técnico no está asociado a ninguna institucionalidad (Presidencia, Ministerio de Defensa, u otro ente). Lo natural debiese ser un anclaje en el Ministerio de Defensa, la entidad que cuenta con la información necesaria en las materias señaladas.

La propuesta del Gobierno tampoco decía nada respecto de a qué autoridad específica dentro del Ministerio le corresponderá elaborar los programas cuatrianuales —centrales a las definiciones de compras militares— ni sobre el vínculo entre estos programas y la Estrategia Nacional de Defensa. Ya indicábamos que, de acuerdo con la actual normativa, le corresponde a la Subsecretaría de Defensa: “Evaluar los proyectos de adquisición e inversión presentados por los organismos del sector defensa...” (Ley 20.424, art. 15, letra m).

En la actual propuesta se mantenía la falta de armonía entre el proyecto y la actual estructura de toma de decisiones del Ministerio de Defensa, no

6 Presentación realizada por el autor ante la Comisión de Defensa del Senado el 16 de agosto de 2018. Reproducimos aquí algunos de los comentarios que realicé al proyecto.

considerándose el rol de las subsecretarías de Defensa y de las Fuerzas Armadas, como tampoco el del Estado Mayor Conjunto. Por ejemplo, el proyecto, en el artículo 94, señalaba que el Ministerio “oír la opinión del Jefe del Estado Mayor Conjunto sobre las necesidades presupuestarias presentadas por los respectivos comandantes en jefe”. Al respecto, ni el proyecto en discusión ni las indicaciones del Ejecutivo establecen que el jefe del EMC pueda tener o realizar requerimientos presupuestarios específicos para la labor conjunta. En el actual proyecto, solo podría participar opinando sobre el presupuesto de las respectivas ramas, lo que deja al jefe del Estado Mayor Conjunto en una posición disminuida en relación con los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas, dado que dependerá financieramente de estos últimos. Sin embargo, ya dijimos que la actual normativa explicita que el EMC puede realizar requerimientos propios.

En relación con los pisos mínimos, una variación en la propuesta del Ejecutivo se vincula con el Fondo Plurianual para las capacidades Estratégicas de la Defensa. En este caso, las Indicaciones del Ejecutivo proponen que “el aporte que la ley de presupuestos del sector público para cada año efectúe al Fondo Plurianual para las capacidades estratégicas de la Defensa no podrá ser inferior al 70% del monto promedio de los gastos en operación y sostenimiento e inversiones en material bélico, en el periodo comprendido entre los entre los años 2010 y 2017” (art. 101). Aquí, entonces, se cambió el criterio de asignación, pasando del promedio de 2001-2010 al periodo 2010-2017. Este cambio seguramente se debe al mayor rendimiento que tuvo la Ley del Cobre para el segundo periodo, elevando el piso mínimo.

Otro de los aspectos que se reitera es el rol disminuido del control democrático del Congreso Nacional respecto del sector. En este caso, se mantiene su rol de aprobación de los gastos generales previstos en la Ley de Presupuestos. La limitación del Congreso se da en lo concerniente al establecimiento de pisos mínimos presupuestarios para las Fuerzas Armadas, cuestión única en el aparato del Estado y que constituye una manifestación de desconfianza precisamente hacia el Poder Legislativo. Además, en el artículo 104 propuesto se señala que el ministro de Defensa deberá “informar” una vez al año, en sesión conjunta y secreta, a las comisiones de Defensa de ambas cámaras, sobre la forma en que se están materializando las capacidades estratégicas de defensa definidas en la planificación del desarrollo de las Fuerzas Armadas. En relación al Fondo Plurianual, y previo al proceso de discusión presupuestaria, “el Ministerio de Defensa deberá presentar ante las comisiones técnicas de cada Cámara, la actualización del programa de inversiones (cuatrianuales)” (art. 102). Más adelante indica la propuesta que “la ley de presupuestos de cada año deberá contener la proyección del aporte anual que se deba efectuar conforme

al número 2 del artículo 100 correspondiente al cuarto año del programa cuatrianual de inversiones, para su aprobación por el Congreso Nacional”.

De este modo, en este nuevo esquema propuesto por el Ejecutivo, el Congreso Nacional participa una vez que el programa cuatrianual está sancionado por el Ministerio de Defensa. Es decir, no participa del proceso para la definición de dicho programa. Quizás le correspondería al Congreso Nacional participar a través de sus comisiones de Defensa en la elaboración y aprobación de la Estrategia de Defensa Nacional. Pero además, y tal como lo indicaba el Informe de la Comisión Engel (2015), se requiere fortalecer las capacidades de control de las Comisiones de Defensa de la Cámara y del Senado, estableciendo una asesoría técnica adecuada para poder responder a los informes que desde el Ministerio de Defensa anualmente se hagan. Hoy sabemos de las grandes debilidades institucionales de asesoría técnica de los propios parlamentarios.

Además, se propone un proceso de transición en la transferencia de fondos. Se dispone que los actuales fondos serán transferidos desde la Ley del Cobre a beneficio fiscal, y un proceso de transferencias desde Codelco que se mantendría por doce años, con reducciones graduales de 2,5% anual en los últimos tres años de la vigencia de esta transición, en relación al 10% de transferencia que realiza la minera.

Finalmente, en lo que concierne a los gastos reservados, se establece en el artículo 106 que ellos “serán fijados anualmente para cada institución de las Fuerzas Armadas” por decreto supremo expedido a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Hacienda, serán reservados y estarán exentos de toma de razón. Se rendirá cuenta de ellos en forma global y reservada mediante certificados de buena inversión. Pero luego se indica que se rinde cuenta en forma anual, secreta y desagregada directamente al Contralor General de la República, considerando una desagregación por rubros generales. De esta forma, existe una contradicción en la propuesta entre la rendición por certificados de buena inversión (que son genéricos) y la exigencia de establecer rendiciones por rubros y en forma desagregada. Tampoco el proyecto especifica el nivel de desagregación exigido, quedando muy ambiguo su fraseo. Además, llama la atención que el Ministerio de Defensa, en la persona del ministro, no sea informado, dado que la rendición es directa de las Fuerzas Armadas al Contralor General. Tampoco es informado el Congreso Nacional a través de las comisiones de Defensa. Si se trata de gastos reservados, perfectamente podría generarse un mecanismo de rendición que involucre más actores institucionales y que considere la reserva.

El 5 de octubre de 2018, la Comisión de Defensa del Senado aprobó el proyecto del Gobierno con los votos de los dos senadores de Chile Vamos y

del presidente de la Comisión, senador independiente Carlos Bianchi. La única modificación sustantiva en relación con lo que se venía discutiendo se refiere a que se establecieron algunos criterios del “órgano técnico” a cargo de la administración del Fondo Plurianual, incluyendo que solo podrían ser civiles y que se regirían en materia de probidad de acuerdo con los estándares de leyes recientemente aprobadas. El resto se aprobó tal cual lo venía sugiriendo el Gobierno. El proyecto deberá pasar a discusión a la Comisión de Hacienda del Senado, y luego a tercer trámite en la Cámara de Diputados.

#### **4 Conclusiones**

En un Estado democrático en forma, la autoridad política civil del Poder Ejecutivo debiese tener la capacidad de definir y supervigilar el modo en que se financiarán las instituciones armadas. Además, le debiese corresponder al Poder Legislativo el debatir y aprobar tales financiamientos. En el caso de Chile, hasta la fecha ni las autoridades civiles han generado las capacidades para definir las necesidades de la Defensa —por cuanto son las Fuerzas Armadas las que establecen sus requisitos y los proponen al poder político— ni el Congreso Nacional puede determinar el presupuesto de la Defensa en su plenitud. Los pisos mínimos establecidos en la dictadura para gastos generales y la Ley del Cobre limitaron seriamente la capacidad del soberano de definir cuánto y en qué se gasta en Defensa. Además, tampoco existía un control adecuado de otros gastos (gastos reservados), que estaban exentos de todo escrutinio democrático.

La propuesta que en la actualidad se debate en el Congreso está muy lejos de cumplir con el test democrático, toda vez que mantiene espacios de protección del presupuesto de las Fuerzas Armadas que quedarían fuera del escrutinio democrático (pisos mínimos) y se reemplaza el modelo de Ley Reservada del Cobre por dos fondos que tampoco dan garantías en términos del control y rendición de cuentas. El proyecto en discusión debilitaría la capacidad del Ministerio de Defensa de decidir sobre las compras, limitaría la capacidad del Congreso de incidir en la determinación del gasto y establecería, nuevamente, un sistema basado en la fijación del gasto militar a partir de ciertas determinaciones pasadas (el presupuesto del año 1989 para los gastos generales, el promedio de compras 2010-2017 para el Fondo plurianual). Así, además de afectar la soberanía democrática, las determinaciones del financiamiento de la Defensa no se sujetarían a la evaluación del entorno estratégico presente y futuro del país.

Llama la atención, además, que todas las discusiones presupuestarias realizadas hasta ahora se limiten a abordar tres cuestiones bastante específicas: el financiamiento de los gastos permanentes de la Defensa, las adquisiciones de material bélico y los gastos reservados.

Lo anterior deja fuera un importante componente de los gastos del sector Defensa y que requieren una discusión, y es lo que se refiere a los gastos previsionales regulados por la misma Ley Orgánica que se propone modificar (Ley 18.948 Orgánica de las Fuerzas Armadas). Considerando las cifras del *Libro de la Defensa Nacional* (2010), el gasto en previsión, de representar el 31,5% del gasto militar en 1996, para el año 2008 alcanzaba al 41%, representando el 0,71 PIB del gasto (MUS\$ 1.196,3). La presión fiscal que experimentará en las próximas décadas el gasto fiscal en previsión y salud para las Fuerzas Armadas demanda una urgente reforma que atienda esta dimensión. Por lo demás, en términos del presupuesto nacional, el gasto en previsión constituye una erogación muchísimo más significativa que incluso el gasto en adquisiciones militares. Tampoco se vincula esta discusión del financiamiento de la Defensa con un debate mayor que diga relación con la carrera militar.

Resulta, entonces, muy llamativo que los actores políticos eludan una discusión integral del financiamiento de la Defensa, incluyendo los aportes fiscales en gastos operacionales, de adquisiciones, gastos previsionales y aporte a la industria militar. Eventuales cambios en la carrera militar de las Fuerzas Armadas también tendrán un impacto significativo en la previsión castrense. Cuando cerca o poco más de la mitad del aporte fiscal actual de la Defensa atiende a la previsión y salud de los militares, parece sorprendente que no se proponga una discusión integral del gasto en Defensa.

Desarmar algunos de los enclaves autoritarios resultó altamente complejo y requirió de incentivos políticos en la centro-izquierda y en la derecha política, los cuales se materializaron en el acuerdo político de agosto de 2005, que reformó la Constitución (Fuentes, 2013). Sin embargo, otros enclaves como el que analizamos aquí han perdurado intactos desde el año 1990. El intento de cambiarlos ha sido tardío (después de 19 años de acabada la dictadura), las propuestas han sido extraordinariamente parciales, y los proyectos de reforma hasta la fecha no hacen más que reafirmar la autonomía militar respecto de la autoridad política democrática. Pese a que los militares actualmente no constituyen una seria amenaza al sistema democrático, los actores políticos parecen optar por mantener a las Fuerzas Armadas en una situación de privilegio.

## Referencias

- Fuentes, C. (2006). *La transición de los militares*. Santiago: LOM ediciones.
- Fuentes, C. (2013). *El pacto*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- Garretón, M. A. (2003). *Incomplete democracy*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Siavelis, P. 2009. Enclaves de la transición y democracia chilena. *Revista de Ciencia Política*, 29(1), 3-21. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2009000100001>
- Varas, A. (coord.). (1988). *La autonomía militar en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Weibel, M. 2006. *Traición a la patria*. Santiago: Aguilar.

Economía

# Escaramuzas, incertidumbres y pocos avances: la política económica del segundo gobierno de Piñera

Eugenio Rivera<sup>1</sup>

La segunda administración del presidente Piñera no ha sido lo que el empresariado esperaba en el campo económico. Los ocho meses transcurridos desde la toma de posesión han estado llenos de escaramuzas, que amenazan con dificultar la aprobación de las contrarreformas comprometidas en la campaña electoral. Los buenos resultados alcanzados en materia de crecimiento económico en el segundo trimestre del presente año generaron una gran algarabía al interior del gabinete económico, que ha sufrido un baño de agua fría con las cifras del Índice Mensual de Actividad Económica (Imacec) de julio y agosto y el 2,3 de septiembre, el peor resultado del año.

En este contexto, la Administración ha presentado un proyecto de presupuesto para el año 2019 que genera dudas respecto de la fiabilidad de los supuestos macroeconómicos; en particular, las cifras de crecimiento económico para el presente y próximo año, las expectativas respecto de los ingresos que recibirá el fisco durante el próximo año y, en consecuencia, la viabilidad de los objetivos en materia de reducción del déficit presupuestario, principal objetivo fiscal de la Administración para el año 2019. El proyecto de presupuesto,

---

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

además, deja en evidencia fuertes inconsistencias entre las declaraciones que introducen el Presupuesto, y los aumentos muy por debajo del promedio del crecimiento del gasto fiscal, en particular en seguridad, obras públicas, desarrollo productivo e innovación.

Las contrarreformas propuestas han demorado mucho más de lo esperado; solo se ha presentado el proyecto de “modernización tributaria”. Por la alta concentración del tiempo legislativo en el debate presupuestario, se estima que la idea de legislar en materia impositiva solo podrá decidirse en enero del próximo año. Fuentes de gobierno han señalado que están “casi listas” las reformas en los ámbitos previsional, laboral y de isapres. La acumulación de proyectos (incluido uno que crea el día del “taca – taca”) plantea serias interrogantes respecto de la posibilidad efectiva de que se aprueben. A veces se genera la impresión de que muchos proyectos son presentados “como para cumplir”, pero no se termina de discernir la estrategia política-legislativa que asegure la tramitación exitosa de las principales (contra)reformas que comprometió el entonces candidato Piñera.

El artículo se desarrolla de acuerdo con el siguiente esquema. En la primera sección se hace un recuento de las escaramuzas que protagonizó el equipo económico en lo que va de transcurrido del periodo de gobierno, lo que genera dudas respecto de la estrategia política diseñada para lograr los objetivos en este campo. En la segunda sección se realiza un análisis del comportamiento de la economía en los primeros meses de la administración Piñera, que deja en evidencia una economía que vienes de más a menos. En la tercera sección se hace un análisis del proyecto de presupuesto y de las proyecciones del desempeño económico para el año 2019. Se concluye que existen graves riesgos en cuanto a que los supuestos macroeconómicos que subyacen no resulten realistas, lo que pone en peligro los objetivos fiscales, en particular los referentes a la reducción del déficit y los relacionados con el financiamiento sano de los aumentos de gastos previstos. En la cuarta sección se estudia el proyecto de reforma tributaria. Finaliza el trabajo con algunas conclusiones.

## **1 Las escaramuzas de los primeros ocho meses en el campo económico: ¿cuál es la estrategia?**

Una primera escaramuza que mantuvo en vilo al ministro de Hacienda durante tres meses, fue su viaje a la Universidad de Harvard entre los días 11 y 16 de abril. El alto funcionario había sido invitado el año 2017 a las “Reuniones Alumni Day 2018/ Harvard University” de 2018. Dos diputados del Partido Socialista presentaron una denuncia ante la Contraloría General de la República, aduciendo que la invitación había sido cursada a Felipe Larraín como persona particular y no como ministro de Estado y, en consecuencia, no correspon-

día que el Estado financiara el viaje y estadía en Boston, por un costo total de 5.167.194 pesos. La Universidad de Harvard se había comprometido a pagar una parte de los costos, debiendo el ministro asumir otro gasto por 1.792.930 pesos, cantidad esta última que se quiso ahorrar la alta autoridad. Finalmente, la Contraloría absolvió a ministro, señalando en su dictamen N° 488 que “si bien la invitación se cursó con anterioridad a que este último fuera nombrado en su cargo, se reiteró una vez conocida dicha designación, con el propósito de que realizara su ponencia en tal calidad (...) la presencia del ministro en la actividad de que se trata revistió un interés público, pues se relacionó con las prioridades del Gobierno en orden a contribuir ‘al mejoramiento de la calidad de la educación’ y a incentivar ‘la creación de condiciones que permitan un mayor, crecimiento económico y un manejo responsable de las finanzas públicas’, permitiéndole exponer sobre los avances económicos de nuestro país y reunirse con otros destacados economistas”.<sup>2</sup> Las circunstancias del viaje se conocieron poco después de que el Gobierno anunciara un fuerte recorte de gastos públicos para contener el déficit fiscal.<sup>3</sup>

Una segunda escaramuza se generó a raíz de una entrevista dada por el ministro de Hacienda a *El Mercurio* el 28 de abril del presente año, luego de que el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos (Dipres) publicaran un documento con el título de “Presiones de gasto 2018-2021”.<sup>4</sup> Ya el título de la entrevista resultaba equívoco y provocaría una fuerte discusión política: “Hacienda acusa gastos comprometidos sin financiamiento por 5566 millones de dólares y lo atribuye a ‘error’ y ‘desorden’ del Gobierno anterior”.<sup>5</sup>

El título era equívoco, pues confundía dos términos con significados radicalmente distintos: “gastos comprometidos” son aquellos que registra la Ley de Presupuesto; “presiones de gasto” son aquellos que surgen de los proyectos de ley aprobados, de las leyes en trámite o en estudios que se registran en el programa financiero, pues generan gastos para los años siguientes. Esa es una

2 Contraloría General de la República, *Base de dictámenes*, Dictamen N° 017511N18, 12 julio 2018. <https://bit.ly/2yAar5l>

3 El 4 de abril, el propio ministro Felipe Larraín, junto con el ministro de Desarrollo Social, anunciaron la decisión de reducir el gasto en publicidad y difusión, en ceremonias y celebraciones, en contratación a honorarios, en el uso y adquisición de vehículos y ejercer un estricto control de viáticos y de viajes de funcionarios públicos. Con todo ello, el Estado esperaba ahorrar 122 millones de dólares anuales, alcanzando un total de 500 millones de dólares en los cuatro años de gobierno, Véase [biobiochile.cl](http://biobiochile.cl), “Se acabaron ‘los lujos’ en el sector público: Gobierno anuncia reducción en gasto fiscal” (4 abril 2018), <https://bit.ly/200qrLn>. Para algunas críticas, véase *Emol.Economía*, “Eyzaguirre critica a Larraín por su viaje a Harvard: ‘Hay un error de juicio respecto de lo público y privado’” (11 mayo 2018), <https://bit.ly/2zanYA6>.

4 Subdirección de Presupuestos, Departamento de Estudios, *Presiones de Gasto 2018-2021*. [http://www.dipres.gob.cl/598/articles-173543\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/598/articles-173543_doc_pdf.pdf)

5 Artículo de M. Berríos y D. Lefin, *El Mercurio*, sección Economía y Negocios, B6 (28 abril 2018). <https://bit.ly/2CDYQW1>

primera dimensión. La segunda es más compleja, pues se refiere a eventuales gastos provenientes del tira y afloja de la gestión de un sector —como, por ejemplo, el de salud— cuyo reconocimiento es espinoso, pues su dimensión definitiva va a depender de la gestión política del Ministerio de Hacienda. Reconocerlos sin más, implica su transformación instantánea en el piso del gasto para los periodos siguientes. Fue el caso del Presupuesto de Salud de 2011. Algo similar ocurre con las holguras presupuestarias, que favorecen esta vez la gestión financiera del Ministerio de Hacienda, al ampliar su capacidad de maniobra; pero en cuanto son “reconocidas”, dejan de inmediato de serlo y pueden pasar con facilidad a la categoría de gastos comprometidos.

Ahora bien, más importante que el debate conceptual fue la dura confrontación entre las autoridades fiscales del gobierno de Bachelet y las del actual. Nicolás Eyzaguirre, el último ministro de Hacienda del segundo mandato de la presidenta Bachelet, reaccionó señalando que “las cosas que no están en el Presupuesto fiscal, en el Tesoro Público, no son gastos comprometidos, son presiones de gasto”. A continuación señaló: “Si el ministro Larraín, por quien tengo mucho aprecio y amistad, hubiese hecho un llamado a los exministros de Hacienda, incluyendo a Valdés, a mí, a buscar formas de consensuar cómo necesitamos bajar el déficit fiscal, hubiéramos estado disponibles. Pero partir por la prensa diciendo que hay 5.500 millones de dólares en gasto comprometido no financiado, no es la mejor forma”.<sup>6</sup> Esta confrontación marcaría el debate económico, introduciendo un ánimo confrontacional entre el equipo económico de gobierno y los economistas que habían conformado el equipo económico anterior, que representaban, potencialmente, los principales aliados para impulsar las reformas comprometidas por la Administración. La falta de inteligencia política de la Administración en este campo tan sensible, quedaba en evidencia.

El tercer conflicto se desató luego de que la Agencia Clasificadora de Riesgo Moody’s rebajara la clasificación de riesgo del país de Aa3 a A1, por los problemas fiscales y la incapacidad de la economía de elevar de manera sostenida el crecimiento. Los argumentos de Moody’s fueron contundentes. Su decisión derivó de dos consideraciones fundamentales. En primer lugar, la posición fiscal de Chile se ha deteriorado persistentemente en los últimos años y el balance del Gobierno ya no es lo suficientemente sólido como para compensar los aspectos débiles del perfil crediticio de Chile, en comparación con los soberanos Aa de mayor calificación. Si bien la agencia considera que las medidas de endeudamiento del Gobierno se pueden estabilizar, considera poco probable

6 *La Tercera/Pulso* (04 mayo 2018), “Eyzaguirre responde a Larraín por gastos comprometidos y asegura que ‘son presiones’” (<https://bit.ly/2RnDv7t>). También se involucró críticamente la economista Andrea Repetto, presidenta del Consejo Asesor Fiscal. Véase *Radio Duna* (26 junio 2018), “Andrea Repetto analiza el deterioro de la situación fiscal: ‘No es problema del último Gobierno, es de las democracias en general’”. <https://bit.ly/2D7KvCe>

una reversión del deterioro de los parámetros fiscales y de deuda. En segundo lugar, considera que los bajos niveles de ingresos en relación con los pares calificados A, la dependencia de los productos básicos y las vulnerabilidades externas inciden en el perfil crediticio de Chile debido a las menores perspectivas de crecimiento a mediano plazo. Moody's espera un crecimiento a mediano plazo cercano al 3%, por debajo de la tasa anual de 3,7% esperada en 2018, y significativamente por debajo de las tasas de crecimiento reportadas en los años previos al *shock* de materias primas de 2014.

**Tabla 1. Stock de deuda bruta del Gobierno Central (millones de dólares al 31 de diciembre de cada año)**

Años	Deuda interna	Deuda externa	Deuda Total	Deuda/PIB	Número de veces que aumenta deuda total último año de gobierno respecto último año de gobierno anterior
2005	5140,7	4232,7	9373,4	7,0	
2006	3495,2	4171,2	7666,4	5,0	
2007	3437,9	3656,2	7094,1	3,9	
2008	4400,0	2934,9	7334,9	4,9	
2009	8565,6	2530,1	11095,7	5,8	1,2
2010	16262,4	4095,5	20357,9	8,6	
2011	20647,1	5280,5	25927,6	11,1	
2012	26288,4	6134,6	32423,0	11,9	
2013	28355,1	5159,6	33514,7	12,7	3,0
2014	30042,2	6544,3	36586,5	15,0	
2015	31185,9	7777,2	38963,1	17,3	
2016	43284,6	10080,8	53365,4	21,0	
2017	56128,7	12807,5	68936,2	23,6	2,1
mar-18	56073,8	15120,0	71193,8	23,5	

Fuente: DIPRES, *Deuda del gobierno central*. Informe a diciembre de 2017, p. 2. En <http://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-15500.html>

Las quejas del ministro Larraín respecto de que la rebaja de la clasificación de riesgo se debía al gobierno anterior, fue respondida por la agencia con la afirmación de que el problema venía desde el primer gobierno del presidente

Piñera. Las cifras confirman lo afirmado por Moody's. Como se observa en la tabla 1, la deuda total bruta del Gobierno Central pasó de 11.095,7 millones de dólares en el año 2009, último año de la primera administración de Michelle Bachelet, a 33.514 millones de dólares en 2013, último año del primer gobierno de Sebastián Piñera, lo que representa un aumento equivalente a tres veces la primera cifra (véase sexta columna de tabla 1).

Desde el punto de vista gubernamental, la rebaja se constituyó en un problema político. La acción de la clasificadora era un cuestionamiento fuerte a una gestión económica que presumía excelencia por los resultados económicos del primer semestre. Confluía, además, con la insatisfacción empresarial respecto de que no se avanzaba con las (contra)reformas económicas y con el rompimiento del compromiso presidencial de rebajar el impuesto de Primera Categoría de 27% a 25%. Finalmente, el Gobierno se involucró nuevamente en un debate inconveniente, al culpar a la anterior Administración de los problemas.<sup>7</sup>

El siguiente conflicto se desató en torno a la fijación del salario mínimo. Luego de varias conversaciones con la CUT, sin lograr acuerdo, el 31 de julio el Gobierno envió el proyecto de ley que contemplaba un aumento de 2,7%, con lo que el salario mínimo aumentaría de 276.000 a 283.500 pesos a partir del 1 de agosto. El proyecto innovaba al proponer un reajuste plurianual por los cuatro años, dependiendo de las proyecciones de crecimiento que se estimen en el Informe de Política Monetaria (IPOM) anterior. Los reajustes anuales de 2019, 2020, 2021 y 2022 (todos al 1 de enero) corresponderán a un reajuste de 4,5% nominal anual (respecto del mismo mes del año anterior), siempre y cuando el promedio del rango de la proyección de crecimiento de la economía para el año en que se aplicará el reajuste según el IPOM se encuentre en un rango mayor que 2%, pero menor o igual a 4%. Es decir, si en los próximos cuatro años la economía crece entre 2% y 4%, el reajuste subirá 54.579 pesos, llegando el salario mínimo a 338.079 pesos.<sup>8</sup>

No fue en torno al monto de aumento que se generó una violenta discusión

7 "Chile está pagando las consecuencias del deterioro fiscal y bajo crecimiento de los últimos cuatro años", dice Larrain. "El deterioro fiscal que tuvo Chile no es solo un tema cíclico y que se pueda resolver en forma fácil, sino que tiene que ver con un deterioro más permanente. De hecho, el comunicado lo reconoce: a lo mejor el Gobierno va a lograr detener el deterioro, pero va a ser difícil revertirlo y eso es algo que estaba bastante claro", apunta la economista de LyD, Cecilia Cifuentes, a Emol. "Esto no fue que tuvimos un periodo bajo de crecimiento y que por eso nos endeudamos más, no. Fue que la economía, de forma permanente, está creciendo menos y eso se vio en conjunto con el aumento del tamaño del Estado", agrega. El diputado del PS, Manuel Monsalve, refuta a Hacienda, recoge Bío-Bío, y asevera que la baja en la clasificación "no se explica por lo ocurrido en el gobierno de Michelle Bachelet, sino que por la inacción de la actual administración". *The Clinic* (27 julio 2018), "¿Quién es culpable de qué? Moody's rebaja nota crediticia de Chile y Gobierno se le va encima a Bachelet". <https://bit.ly/2F6MRml>

8 M. Leiva, "Proyecto de salario mínimo considera alza de \$7.500 este año", *La Tercera/Pulso* (04 agosto 2018). <https://bit.ly/2F6KVdU>

entre el Ejecutivo y el Congreso. Crucial fue la insistencia del primero en que la plurianualidad se extendiera hasta diciembre de 2020. La oposición insistió a su vez en que la próxima negociación se realizara antes de las elecciones municipales y de gobernadores de 2020. En La Moneda esperaban que esta instancia fuera después de los comicios. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso aprobó un proyecto de ley que fue vetado por el Presidente de la República. Las dos cámaras rechazaron el veto, tanto en las Comisiones Unidas como en las dos salas. Como consecuencia, no habría reajuste. En este contexto, el Presidente acusó a la oposición de una actitud obstruccionista,<sup>9</sup> y sus ministros consideraron el rechazo como “revanchismo”, mientras que la oposición acusaba al Gobierno de falta de diálogo. El debate alcanzó una gran virulencia. Pocos días antes había ingresado el proyecto de ley de reforma tributaria. La oposición llamó la atención respecto de que si este tema se iba a discutir con la misma falta de diálogo, era difícil pensar que llegaría a aprobarse.

Finalmente, el proyecto aprobado a principios de septiembre estableció un incremento del salario mínimo de 276.000 a 288.000 pesos a contar del 1 de septiembre; en marzo de 2019 esta cifra subirá a 301.000 pesos. Y en marzo de 2020, hasta agosto, se ajustará con una fórmula que implicará un 2,5% real —sobre inflación pasada—, si la proyección de crecimiento llega a 4%; y si la expansión de la economía aumenta sobre 4%, se sumará cada décima al reajuste. Sin embargo, el daño político ya estaba hecho.

## 2 El desempeño macroeconómico en la primera fase de la segunda Administración de Piñera

### 2.1 *El Imacec: de más a menos*

La oposición al gobierno de Michelle Bachelet fue exitosa en cuanto a lograr imponer en el debate público la percepción de que la baja tasa de crecimiento experimentado era producto, especialmente, de la agenda de reformas de la anterior administración. No hizo mella en tal diagnóstico el hecho de que a partir de julio de 2017, apenas el precio de cobre empezó a subir, el Imacec mejoró sustancialmente, alcanzando tasas de crecimiento en doce meses de 2,5%, 3,3% y 4,3% en el tercer y cuarto trimestre de 2017 y en el primer trimestre de 2018, respectivamente.

El crecimiento de 5,3% en el segundo trimestre del presente año, el primero que correspondía totalmente a la nueva Administración, fue recibido con algarabía por los partidarios del nuevo presidente. Como no había ninguna medida específica de política económica que explicara este buen desempeño,

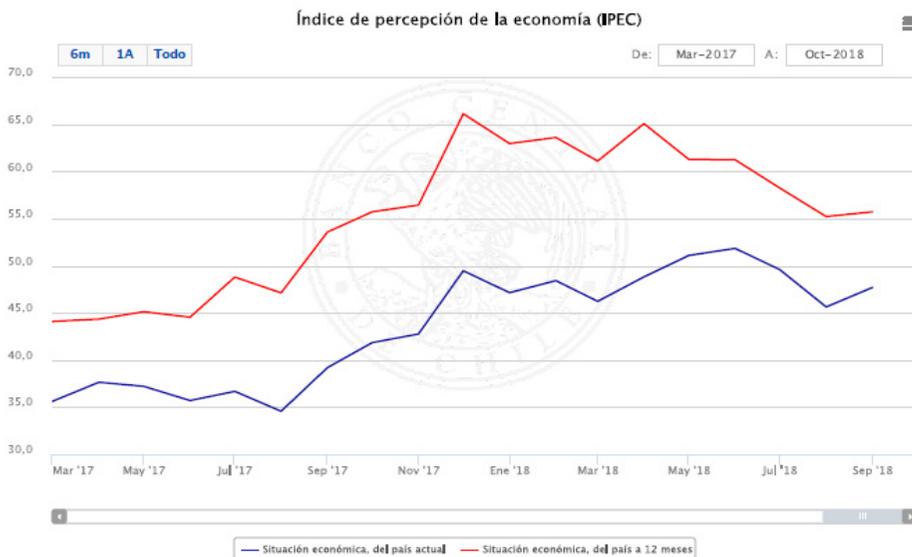
9 [www.24horas.cl](http://www.24horas.cl) (28 agosto 2018), “Fracaso del reajuste al salario mínimo: Presidente Piñera acusa a la oposición de ‘actitud obstruccionista’”. <https://bit.ly/2wsZoct>

se recurrió a la explicación simple de que ello era efecto de las expectativas positivas que generaba el inicio de la segunda administración de Sebastián Piñera, cuestión que además era consistente con el discurso anterior.

Sin embargo, una serie de acontecimientos empezaron a dejar en evidencia que no todo funcionaba color de rosa. Primero fueron las informaciones sobre los problemas fiscales, que llevaron al Gobierno a desechar el compromiso programático de rebajar el impuesto corporativo de 27% a 25%; luego el informe de la agencia clasificadora de Riesgo Moody's, que rebajó la clasificación de riesgo del país de Aa3 a A1, por los problemas fiscales y la incapacidad de la economía de elevar de manera sostenida el crecimiento.

Posteriormente, el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) anunció que el desempleo en doce meses, a junio, había subido a 7,2% (que se compara negativamente con el 7% del mismo mes de año anterior). Finalmente, la Encuesta de Percepciones de Negocios que realiza el Banco Central (BC) dejó en evidencia que importantes agentes económicos constataban que los niveles de negocio eran menores a los esperados con el cambio presidencial, y que estaban preocupados por la lentitud de los procesos de licitación de obras públicas tras la instalación de las nuevas autoridades.

**Gráfico 1. Índice de Percepción de la Economía (IPEC)**



Fuente: Banco Central. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

La caída de las expectativas positivas se confirmó con las informaciones respecto del desempeño económico en los meses de julio y agosto. En efecto, como se observa en la tabla 2, el Imacec viene cayendo sistemáticamente desde el 6,2% que alcanzó en el mes de abril. Desde entonces, su crecimiento en doce meses fue de 4,9% en mayo y junio; de 3,3% en julio, 3,2% en agosto y, para septiembre, se espera un Imacec no superior al 2,5%. El ministro de Hacienda ha señalado que la economía se encuentra afectada por los problemas de la economía internacional, que han incidido en particular en el Imacec minero. No deja de llamar la atención que lo que en el gobierno de Bachelet no era relevante, ahora lo sea para el ministro. Lo importante, sin embargo, es constatar que —como muestra la tabla 2—, tanto el buen desempeño de la economía en los primeros meses del año como la desaceleración que se observa en la actualidad, están asociados al Imacec minero. No obstante, si se observa el desempeño del Imacec no minero, cabe constatar que, si bien muestra un desempeño positivo, también ha caído desde 6,6% en abril a 3,8% y 4% en julio y agosto, respectivamente.

Todo lo anterior ha contribuido a que, luego de que a finales del año 2017 las expectativas económicas positivas alcanzaron altos niveles, ellas han ido cayendo sistemáticamente según el Índice de percepción de la Economía (IPEC) que elabora el BC (gráfico 1).

**Tabla 2. Indicador mensual de actividad económica, Imacec, volumen a precios del año anterior encadenado (promedio 2013=100)**

Periodo	1. Imacec	2. Imacec minero	3. Imacec no minero
enero 2018	4,1	7,8	3,8
febrero 2018	4,2	19,6	3,1
marzo 2018	4,7	31,8	3,1
abril 2018	6,2	4,2	6,6
mayo 2018	4,9	6,7	4,7
junio 2018	4,9	3,4	5,1
julio 2018	3,3	-2,1	3,8
agosto 2018	3,2	-5,1	4,0

Fuente: Banco Central, *Boletín estadístico*, 23 octubre 2018. [https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/informes/boletin/listado/BC001\\_g\\_Coment.pdf](https://si3.bcentral.cl/estadisticas/Principal1/informes/boletin/listado/BC001_g_Coment.pdf)

## 2.2 La inversión

Al igual que a lo largo de los tres primeros años del gobierno de Bachelet, la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) mostró cifras negativas en los tres primeros trimestres del año 2017, reflejando los malos resultados de la minería

en general, y del cobre en particular. No obstante, a partir del tercer trimestre de 2017 se constata el inicio de la recuperación del Imacec, asociado al mejoramiento de los ingresos mineros por exportaciones, y que alcanza cifras muy positivas en el cuarto trimestre de 2017 y en los dos primeros trimestres de 2018. Ello terminó por cambiar el ánimo de los inversionistas y las perspectivas objetivas de la economía, induciendo un aumento de la Formación de Capital Fijo de 2,7, 3,1 y 7,1 en los tres trimestres indicados.

**Tabla 3. Gasto del producto interno bruto, volumen a precios del año anterior encadenado, referencia 2013 (miles de millones de pesos encadenados)**

**Variación porcentual mismo periodo del año anterior**

Descripción series	mar. 2017	jun. 2017	sept. 2017	dic. 2017	mar. 2018	jun. 2018
Demanda interna	2,5	3,6	2,2	4,0	4,0	6,0
Consumo total	2,4	2,8	2,5	3,1	3,4	4,2
Formación bruta capital fijo	-2,3	-4,6	-0,9	2,7	3,1	7,1
Construcción y otras obras	-4,7	-6,7	-5,9	-1,7	1,9	4,0
Maquinaria y equipo	1,8	-0,8	8,1	10,8	5,2	12,5
Exportación Bienes	-6,7	-5,8	1,9	2,9	10,0	9,5
Minería	-16,6	-5,1	1,0	7,3	12,2	8,9
Cobre	-18,7	-4,6	1,3	9,0	13,8	9,1
Importación bienes y servicios	5,6	6,3	2,0	5,2	6,1	10,0
Producto Interno Bruto	-0,4	0,5	2,5	3,3	4,3	5,3

Fuente: Banco Central. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Particularmente importante es el crecimiento de 12,5% de la inversión en maquinaria y equipo en el segundo trimestre de 2018 (tabla 3). La sostenibilidad de estas tasas a lo largo de los próximos trimestres será crucial para evaluar el potencial de crecimiento futuro.

No obstante lo anterior, en el Informe de Política Monetaria (IPOM) de junio, del BC, las proyecciones sobre la FBCF como proporción del PIB real para el presente año eran de 21,7%, cifra apenas superior al 21,6% del año 2017. Para el próximo año, el BC esperaba un 21,9% del PIB. Claramente, no son cifras que permitan esperar un crecimiento sustantivo de la inversión.

**Tabla 4. Agregados de inversión en relación con el PIB, trimestral, referencia 2013 (porcentaje del PIB)**

Periodo	1. Formación bruta de capital, volumen a precios del año anterior encadenado	2. Formación bruta de capital fijo, volumen a precios del año anterior encadenado	3. Variación de existencias a precios del año anterior	4. Ahorro nacional a precios corrientes
marzo 2017	24,0	20,4	-0,4	22,0
junio 2017	21,4	20,8	0,2	19,6
septiembre 2017	21,7	21,3	0,3	19,9
diciembre 2017	21,4	23,7	0,5	20,7
marzo 2018	24,3	20,2	0,7	22,9
junio 2018	22,9	21,1	1,0	20,2

Fuente Banco Central. <https://si3.bcentral.cl/Siete/secure/cuadros/arboles.aspx>

Las cifras efectivas respecto a la inversión tampoco son promisorias. Como se observa en la tabla 4, la Formación Bruta de Capital en doce meses como porcentaje del PIB, luego de alcanzar un 24,3%, ha caído a 22,9% al segundo semestre. Mejor es la situación de la Formación Bruta de Capital Fijo a junio, pero está por debajo de las cifras de septiembre y diciembre del año pasado.

El Banco Central de Chile, en su IPOM de septiembre, presentó una visión más optimista. Mientras que en el IPOM de junio se estimaba que la FBCF tendría un crecimiento de 4,5% en 2018, en el de septiembre lo elevó a 5%. Este análisis resultaría de un crecimiento sobre lo previsto en maquinaria y equipos, en línea con el comportamiento más dinámico de las importaciones de bienes de capital; también creció más la FBCF en doce meses al segundo trimestre que al primero. Decisivo para el aumento de la proyección fue un alza del orden de 40% anual en la inversión en planta y equipo de compañías mineras. Incremento similar promediaron las importaciones de maquinaria destinadas a la minería y la construcción entre mayo y julio, por sobre el de las internaciones de bienes de capital totales —excluyendo transporte no regular—. No obstante, el BC reconoce que en las encuestas que realiza la institución, algunos entrevistados han señalado que las compras de maquinaria en curso corresponden a una reposición de capital, necesaria para mantener las actuales operaciones y no para ampliar capacidad.

Al mismo tiempo, en conversaciones con el mundo empresarial, queda en evidencia que el *boom* esperado de nuevas inversiones, nacionales o extranjeras, no termina de concretarse. Del mismo modo, las buenas ex-

pectativas respecto de la economía internacional se ven afectadas por la guerra comercial entre Estados Unidos y China y otros países, la imprevisibilidad de la administración de Trump y la elevación de la tasa de interés en los Estados Unidos.

### 3 El proyecto de presupuesto las proyecciones del desempeño económico para el 2019

#### 3.1 Estimaciones de organismos internacionales no avalan los supuestos macroeconómicos del proyecto de Presupuesto

Por su parte, el Gobierno, al presentar el proyecto de ley de Presupuesto, mostró también una percepción optimista. Las cifras aparecen en la tabla 5.

**Tabla 5. Supuestos macroeconómicos 2018-2019**

		2018	2019
PIB	(var. anual, %)	4,1	3,8
Demanda Interna	(var. anual, %)	4,9	4,6
Importaciones (1)	(var. anual, % en dólares)	13,3	4,8
IPC	(var. anual, % diciembre)	3,0	3,0
	(var. anual, % promedio)	2,5	3,0
Tipo de cambio	(\$/US\$, promedio, valor nominal)	636	650
Precio del cobre	(US\$ c/lb, promedio, BML)	296	300

(1) Corresponde a importaciones totales de bienes (CIF).

Fuente: Ministerio de Hacienda. Informe de Finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (p. 9)

Para el año 2018, el Gobierno estima un crecimiento de 4,1% (en julio esperaba solo un 3,8%), y un incremento de la demanda interna de 4,9%. Este mayor optimismo está basado, según el ministro de Hacienda, en el dinamismo que ha mostrado la economía interna, en particular el segundo semestre, en que el Imacec tuvo un crecimiento de 5,3%.

Si se toma en cuenta que la economía creció en el primer semestre un 4,8%, para alcanzar un crecimiento de 4,1% en el presente año sería necesario que la economía creciera en el segundo semestre a un promedio de 3,4%. Como vimos más arriba, las noticias respecto de julio y agosto no son positivas. No hay señales claras de que el Imacec de septiembre presente un repunte, y dicho mes tuvo dos días hábiles menos que el mismo mes del año pasado, por lo que es probable que no supere el 2,5%. De hecho, el Banco Mundial, si bien

subió sus estimaciones respecto del PIB para el presente año, espera solo un 4% de crecimiento.

El precio estimado del cobre para el año 2018 por el Gobierno en el proyecto de Presupuesto es de 2,96 dólares la libra. Cabe señalar que, según informaciones de la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco), el precio promedio diario del cobre en lo que va del año no alcanza a 3,01 dólares la libra y, desde mediados de julio, el precio ha caído a un promedio de 2,75 dólares la libra. El precio del cobre presenta en la actualidad alta volatilidad, por lo que es difícil pronosticar su posible evolución. Sin embargo, no es descartable que siga bajando, lo cual introduce una señal de preocupación adicional respecto de las expectativas de crecimiento.

A los elementos señalados se agrega la creciente incertidumbre que está afectando a los agentes económicos. Según el Índice de Incertidumbre Económica del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes) de la P. Universidad Católica de Chile, los niveles de incertidumbre en los meses de julio, agosto y septiembre se han ubicado en 154, 150 y 149 puntos, respectivamente, todos niveles muy superiores a los primeros seis meses del año, que estuvieron en promedio por debajo de 100. Importante es señalar que en el mes de septiembre, a diferencia de los meses anteriores, la mayor incertidumbre respondió también a problemas locales, los que se sumaron a los provenientes del exterior (guerra comercial, aumento de tasas de interés, crisis argentina, etcétera).

Como ocurre con frecuencia en el caso de Chile, la evolución de la economía internacional tendrá mucho que decir. Sin duda que la incertidumbre sigue siendo la palabra que mejor caracteriza la situación actual. El conflicto entre Estados Unidos y China sigue escalando; la Reserva Federal aumentó por tercera vez en el año las tasas de interés a un rango meta de entre 2% y 2,25 %, lo que encarece el crédito y acentúa el atractivo para que los capitales retornen a los EE.UU. desde los países emergentes. Esta evolución afectará fuertemente a Argentina y Brasil, aumentando sus dificultades. Como contrapartida, la Reserva Federal estima el crecimiento de los EE.UU. en el presente año en 3,1%, lo que resulta auspicioso, pero no compensa los efectos de los problemas mencionados.

En relación con las expectativas para el próximo año, la estimación que hace el Gobierno respecto del crecimiento del PIB para 2019 es de 3,8%, cifra que se ubica en el medio del rango de las estimaciones del Banco Central (3,25 – 4,25). En la medida en que se está cerrando la brecha de actividad, las expectativas del Gobierno dependerán de que se mantenga el ritmo de crecimiento de la inversión, que el Banco Central estima en 5% y 4,5% para el presente y próximo año, respectivamente, y de la suerte de la confusa economía internacional. El Banco Mundial definitivamente no comparte el optimismo del Go-

bierno respecto a la tasa de crecimiento para 2019, y pronostica solo un 3,5%. Desde Washington, no parecen tampoco creerle al ministro Larraín.

El 17 de octubre, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) actualizó sus estimaciones de crecimiento de la economía chilena para el presente y el próximo año. Para 2018 espera un crecimiento del PIB de 3,9%, dos décimas menos que las estimaciones del proyecto de Presupuesto. Para 2019, el organismo internacional estima el crecimiento entre 3,3%; esto es, 5 décimas menos que las expectativas del Gobierno. De ser efectivas las estimaciones de la Cepal, se ponen en cuestión todos los supuestos que aparecen en la tabla 5 y, con ello, las expectativas de ingresos fiscales, las metas respecto la reducción del déficit fiscal y las posibilidades efectivas de financiar el gasto público.

### 3.2 Las cifras del proyecto de presupuesto para 2019

En lo fundamental, el gasto del Gobierno Central aumentaría —según las proyecciones del mismo Gobierno— un 3,3% en 2018, lo que se desagrega en un aumento de 3% del gasto corriente y de 4,8% del gasto de capital. Para el año 2019, el aumento del gasto alcanzaría un 3,2%, dentro de lo cual el gasto corriente aumenta 3,6% y el gasto en capital, solo 1,2% (véase tabla 6). Sin duda este último dato significa que el sector público no contribuirá a la recuperación de la capacidad de crecimiento de la economía.

**Tabla 6. Gasto Gobierno Central total, 2018-2019**

	Proyección 2018 (%)	Proyecto de Ley de Presupuesto 2019 (%)
Gasto del Gobierno Central total	3,3	3,2
Gasto Corriente	3,0	3,6
Gasto de Capital	4,8	1,2

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Informe de Finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (p. 10).

**Tabla 7. Balance del Gobierno Central 2019 (% del PIB)**

	2018 (Proyección septiembre)	Proyecto de Ley de Presupuesto 2019
Total Ingresos Efectivos	21,7	21,2
Total Ingreso Estructurales	21,7	21,3
Total Gastos	23,6	22,9
Balance Efectivo	-1,9	-1,7
Balance Estructural	-1,8	-1,6

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Informe de Finanzas públicas. Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019 (pp.11 y 19).

En la tabla 7 aparecen los ingresos y gastos del Gobierno Central como proporción del PIB para el presente año 2018 y el año 2019. Los ingresos totales caen de 21,7% del PIB en el primer año indicado, a 21,2% en 2019. Clave en esta reducción son las caídas de la tributación minera privada y de los ingresos provenientes de Codelco. El gasto cae desde el 23,6% del PIB en 2018 a 22,9% en 2019. Finalmente, en el año 2019 el déficit efectivo se reduce de -1,9% a -1,7% y el balance estructural, de -1,8% a -1,6%.

¿Qué tan factible resulta este objetivo, al cual se sacrifican la recuperación del crecimiento y partes importantes del presupuesto social?

Como vimos más arriba, las perspectivas en materia de desempeño económico para lo que queda de este año no son tan auspiciosas como supone el Gobierno; también la economía internacional presenta nubarrones. A estas dificultades se podría agregar la eventual aprobación de la (contra)reforma tributaria que ha presentado el Gobierno, pues es poco probable que la reducción de la recaudación que provoca la reintegración tributaria y otras medidas (incluidos los efectos del debilitamiento de la capacidad fiscalizadora del Servicio de Impuestos Internos) sean compensados por el uso de la boleta electrónica.

En suma, si el crecimiento de la economía en los años 2018 y 2019 no alcanza las cifras esperadas por el Gobierno, como parecen sugerir algunos hechos anotados en este artículo, los ingresos fiscales pueden ser sustancialmente menores de lo esperado en el proyecto de Presupuesto.

### **3.3 Prioridades e inconsistencias en el presupuesto de 2019**

El proyecto de Presupuesto reafirma las prioridades reiteradamente destacadas por el Presidente de la República: mejor trato a los niños y a los adultos mayores, la lucha contra la delincuencia, “una cirugía mayor en salud”, mejora de la calidad de la educación y recuperar la capacidad de crecer.

La tabla 7 muestra el gasto presupuestado para las distintas partidas y deja en evidencia inconsistencias significativas entre las declaraciones y las asignaciones presupuestarias efectivas. El gasto en Interior y Seguridad sube solo 0,5%, significativamente por debajo del crecimiento del gasto promedio (3,3%).

Los presupuestos en Educación y en el Ministerio de Desarrollo social crecen un 2,9% y un 1,8%, respectivamente, ambos por debajo del aumento del gasto total, lo que también pone en duda las prioridades anunciadas por la Administración.

Más inconsistente aún resulta la declaración según la cual se busca aumentar la capacidad de crecer, considerando la caída de -1,8% del gasto del Ministerio de Economía, que incluye una reducción del presupuesto de la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) de -15%. No ayudará tampoco

el leve aumento, de solo 0,5%, de Obras Públicas, tradicionalmente clave en la inversión del fisco.

**Tabla 8. Gasto por Partida Presupuestaria 2019 (millones de pesos 2019 y % de variación real anual)**

Partidas	Proyecto de Ley de Presupuestos 2019	Tasa de variación real 2019/2018 (%)
Presidencia	19.534	-2,4
Congreso Nacional	125.276	0,9
Poder Judicial	591.441	2,5
Contraloría	79.648	4,4
Interior Y Seguridad	3.367.678	0,5
Relaciones Exteriores	259.789	9,6
Economía	611.552	-1,8
Hacienda	457.557	1,5
Educación	10.858.360	2,9
Justicia	1.284.867	5,6
Defensa	1.781.690	0,5
Obras Públicas	2.477.431	0,5
Agricultura	513.415	0,1
Bienes Nacionales	37.853	2,1
Trabajo y Previsión	7.043.053	1,9
Salud	8.654.804	5,9
Minería	48.419	0,0
Vivienda	2.063.342	5,0
Transportes	1.106.905	2,5
Ministerio Secretaría General de Gobierno (Segegob)	29.003	-0,2
Desarrollo Social	641.663	1,8
Ministerio Secretaría General de la Presidencia (Segpres)	13.412	0,0
Ministerio Público	195.011	0,3
Energía	128.204	-9,4
Medioambiente	55.994	4,0
Deportes	132.282	6,4
Mujer	55.215	2,4
Servicio Electoral de Chile (Serval)	15.772	-34,9
Cultura	188.118	4,0
Total Gasto Gobierno Central Presupuestario	47.463.258	3,3

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Cuadros Consolidados de Finanzas Públicas, <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24532.html>

En el largo plazo, el problema fundamental desde el punto de vista del crecimiento es que el Gobierno delega toda la iniciativa en el sector privado. Estas decisiones no son de extrañar; los partidos de gobierno han insistido siempre en que el Estado es una carga que la economía debe arrastrar y que su contribución al crecimiento, más allá de asegurar un marco institucional adecuado, es cero o negativa. Esta decisión, desde nuestro punto de vista, constituye un elemento adicional que hace pensar que será difícil alcanzar el crecimiento esperado para el próximo año. El mero conocimiento de esta caída del gasto público va a influir, probablemente, en las expectativas de los agentes económicos.

Asociado a las reformas que se quieren hacer en el Servicio Nacional de Menores (Sename), el presupuesto en el Ministerio de Justicia sube significativamente (5,6%). Los ítems con aumentos más significativos son los de Vivienda (5%), Salud (5,9%) y Deportes 6,4%.

Alta prioridad se le ha dado a la tercera edad. El aumento y el tipo de programas aparecen en la tabla 9.

**Tabla 9. Programa Adulto Mayor en el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) (millones de pesos 2019 y porcentaje de variación real)**

<b>Programas Adulto Mayor en el Ministerio de Desarrollo Social (Servicio Nacional del Adulto Mayor, Senama)</b>	<b>Presupuesto 2018</b>	<b>Presupuesto 2019</b>	<b>Variación %</b>
Consejo Nacional de Protección a la Ancianidad	1.601	1.603	0,1
Fondo Nacional del Adulto Mayor	4.903	4.870	-0,7
Programa de Escuelas de Formación para Dirigentes Mayores	165	165	-0,5
Escuela para Funcionarios Públicos	60	60	-0,5
Programa Turismo Social para el Adulto Mayor	349	347	-0,5
Fondo Servicios de Atención al Adulto Mayor	6.787	9.923	46,2
Programa Buen Trato al Adulto Mayor	123	120	-2,6
Programa Envejecimiento Activo	412	410	-0,5
Programa Fondo Subsidio ELEAM (MDS)	7.331	7.646	4,3
Programa de Cuidados Domiciliarios	748	880	17,7
Programa Centros Diurnos del Adulto Mayor	1.526	2.968	94,5
Programa Voluntariado País de Mayores	155	153	-1,7
<b>Total</b>	<b>24.160</b>	<b>29.142</b>	<b>20,6</b>

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). Cuadros Consolidados de Finanzas Públicas, <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24532.html>

Pese a los objetivos señalados por la Administración, cabe señalar que la inversión en Gobiernos Regionales aumenta en solo 2,5%, como se observa en la tabla 10, que muestra grandes diferencias. La Araucanía presenta un aumento, sin duda justificado, de 4,5%. Crecen también por encima del promedio los presupuestos de las regiones de Tarapacá (2,9%) y Los Lagos (3,7%), que presentan tasas de pobreza multidimensional de 24,9%, 25,5%, respectivamente. Como principales perjudicadas aparecen las regiones de Atacama (1,3% de aumento), con pobreza multidimensional de 23,2%; Coquimbo (1,1% de aumento), con pobreza multidimensional de 22,6%; del Maule (1%), con pobreza multidimensional de 22,5%; y la recién creada región de Ñuble (1,6%), con un 24,6% de pobreza multidimensional.

**Tabla 10. Inversión en Gobiernos Regionales (millones de pesos 2019 y porcentaje de variación real)**

Región	Presupuesto 2018	Presupuesto 2019	Variación	
			MM\$	%
Región de Tarapacá	41.810	40.543	1.267	3,1%
Región de Antofagasta	76.193	74.046	2.147	2,9%
Región de Atacama	61.987	61.216	771	1,3%
Región de Coquimbo	59.602	58.929	673	1,1%
Región de Valparaíso	74.192	72.293	1.899	2,6%
Región de O'Higgins	65.064	62.730	2.334	3,7%
Región de Maule	76.995	76.208	787	1,0%
Región del Biobío	70.872	68.847	2.024	2,9%
Región de la Araucanía	116.277	111.231	5.045	4,5%
Región de Los Lagos	76.386	73.658	2.728	3,7%
Región de Aysén	52.767	51.170	1.598	3,1%
Región de Magallanes (1)	56.126	54.796	1.253	2,3%
Región Metropolitana	118.263	117.110	1.153	1,0%
Región de Los Ríos	45.772	45.309	463	1,0%
Región de Arica-Parinacota	32.122	31.195	926	3,0%
Región de Ñuble	48.030	47.261	777	1,6%
Total	1.072.385	1.046.536	25.848	2,5%

Fuente: Dirección de Presupuestos (Dipres). *Informe de Finanzas Públicas Proyecto de Ley de Presupuestos del Sector Público para el año 2019*. Octubre 2018, p. 48. En [http://www.senado.cl/senado/site/mm/20181003/asocfile/20181003121403/informe\\_finanzas\\_publicas.pdf](http://www.senado.cl/senado/site/mm/20181003/asocfile/20181003121403/informe_finanzas_publicas.pdf)

## 4 La contrarreforma tributaria

El Presidente captó con rapidez que no era conveniente, ni por razones de imagen política ni por consideraciones fiscales, reducir el impuesto de primera categoría a las grandes empresas desde un 27% a un 25%. Pero la "reforma" a la reforma tributaria, que era mostrada como el gran obstáculo para el crecimiento del ahorro y la inversión, se presentó recién a fines del mes de agosto, pese a que se la consideraba una medida urgente. Llama la atención este retraso tanto por el carácter estratégico que se le asignaba a esta medida, como porque durante la campaña se decía que miles de profesionales y expertos venían trabajando por más de un año en las principales políticas que deseaba impulsar el entonces candidato presidencial; y, por tanto, era factible pensar que estaría definida desde hace ya tiempo.

La medida en cuestión constituye una contrarreforma, pues no solo apunta a revertir aspectos fundamentales de la reforma de 2014 (avances en la desintegración tributaria, en la búsqueda de una mayor contribución del impuesto a la renta de los propietarios de las grandes empresas), sino que también busca debilitar las capacidades fiscalizadoras del Servicio de Impuestos Interiores (SII) construidas desde el fin de la dictadura.

### 4.1 La ideología del proyecto

El análisis del proyecto deja en evidencia dos principios ideológicos propios del pensamiento neoliberal. El primero y más importante es que el motor de la economía y del progreso de la sociedad es el empresariado; por tanto, reducir la carga tributaria que pesa sobre dicho segmento es condición necesaria para beneficiar al resto de la sociedad. Eso explica que el proyecto, más allá del avance en la digitalización de las relaciones entre el SII y los pequeños empresarios, concentre los beneficios de la contrarreforma en los propietarios de las mayores empresas del país.

El segundo principio ideológico es que el Estado es una carga, un lastre que hay que sobrellevar; que si bien es relevante para la defensa de los contratos y la seguridad, no tiene funciones productivas en otros campos. Pese a los problemas que sufre el país por falta de financiamiento suficiente (y también gestión deficiente en muchos casos) de la salud, la previsión y la educación pública; por la falta de acciones relevantes en el campo de la innovación tecnológica (la experiencia internacional es clara en señalar que el Estado ha desempeñado un papel central en los países exitosos en este campo, algunos tan diferentes entre sí como los del norte de Europa y los del Asia); y por escasos avances en infraestructura, entre otros campos, el proyecto ignora la necesidad de ir paulatinamente elevando los ingresos fiscales para avanzar efectivamente hacia el desarrollo.

## 4.2 Los objetivos del proyecto

En el corto plazo, el proyecto busca reducir significativamente la carga tributaria del 1% más rico, reintegrando al sistema tributario lo que representa una reducción de la carga tributaria de los propietarios mayoritarios de las mil empresas más grandes del país.

Del mismo modo, tras el argumento de incentivar la inversión, el proyecto reduce la carga tributaria de las grandes empresas mediante la depreciación instantánea equivalente al 50% de la inversión en activos fijos nuevos o importados durante el periodo 2019-2020.

Más importante que lo anterior, la reforma busca debilitar las capacidades fiscalizadoras del SII, organismo reconocido internacionalmente por la calidad de su gestión. La señal de esto la dio el propio Presidente de la República al anunciar el envío del proyecto en cadena de radio y televisión, donde atacó como nunca había ocurrido antes, desde el fin de la dictadura, la función pública del Servicio. En efecto, el presidente Piñera señaló lo siguiente:

Hoy los contribuyentes, y estoy pensando en el millón de pequeñas y medianas empresas, están absolutamente indefensas ante Impuestos Internos, que actúa con mucha arbitrariedad, con mucha discrecionalidad, cambia de criterio, a unos los trata de una manera y a otros de otra, así que vamos a crear el Estatuto de Defensa de los Derechos de los Contribuyente, para que el contribuyente sepa que tiene que pagar sus impuestos, pero que Impuestos Internos tiene que cobrar los impuestos que corresponden y no actuar con tanta arbitrariedad.<sup>10</sup>

Todas las reformas anteriores han incluido medidas de fortalecimiento del SII, que incluyen recursos para su modernización. En este caso no hay recursos adicionales previstos para ello, pese a que el proyecto asigna nuevas tareas (por ejemplo, preparar declaraciones de impuesto para la pyme). Al mismo tiempo, destina cerca de 5 millones de dólares anuales a la creación de la Defensoría de Derechos del Contribuyente, a la que se le asigna un “rol de mediación de los conflictos que se presenten entre el Servicio y los contribuyentes”.

El debilitamiento de las capacidades fiscalizadoras del SII, como sostiene el especialista en derecho tributario Francisco Saffie, se obtiene dándole primacía al derecho civil por sobre el derecho tributario, al hacer primar en la interpretación del derecho tributario las normas del derecho civil. En la misma dirección apunta la norma que afirma que es derecho de los contribuyentes el que se presuma su buena fe, lo que obliga a demostrar un estado mental de “intención de eludir”.

10 Prensa Presidencia, “Presidente Piñera anuncia modernización al sistema tributario y 13 medidas que favorecen el crecimiento, la inversión y la creación de empleo”, 21 agosto 2018. <https://bit.ly/2MuaPvi>

Entre otras medidas que apuntan al debilitamiento de las capacidades fiscalizadoras de Impuestos Internos,<sup>11</sup> cabe destacar las siguientes:

- Imposición de plazos legales perentorios para la persecución de delitos tributarios (Silencio positivo). La alta complejidad que plantean los mecanismos modernos de evasión y elusión tiene como consecuencia que muchos delitos quedarán impunes en función de estos plazos.
- Exigencia de que se observen plazos de prescripción (“el Servicio no podrá solicitar antecedentes anteriores a los plazos de prescripción, lo que incluye la revisión de capital propio tributario, pérdidas tributarias y remanente de crédito fiscal”).
- Ampliación del concepto de gasto, que puede ser deducido de la renta a prácticamente cualquier tipo de gasto (“que se encuentren vinculados directa o indirectamente al desarrollo del giro” (p. 30, proyecto de ley), lo que representa un retroceso de 25 años de lucha contra la evasión y tributación. Cabe imaginar cómo se multiplicará la consulta típica que se hace en restaurantes y negocios de diversa índole: ¿boleta o factura?
- El principal mecanismo de debilitamiento de las capacidades fiscalizadoras del SII es el cuestionamiento de la Norma General Antielusiva que, según informes del Servicio, ha sido altamente exitosa en reducir la elusión tributaria. En tal sentido el proyecto señala:

Hemos constatado que en los últimos años y especialmente a raíz de la incorporación de la Norma General Antielusiva (“NGA”), el Servicio de alguna manera recrudesció el rechazo de gastos en la determinación de la renta líquida imponible, aplicando esta norma especial antielusión, de manera bastante extendida, y poniendo en tela de juicio o privando al contribuyente de la posibilidad de deducir gastos que resultan en interés del negocio de la empresa y que pese a no generar rentas de manera directa sí son necesarios para desarrollar el giro. Incluso las interpretaciones más estrictas llevaron a exigir a los contribuyentes que para deducir un gasto debía tratarse de un desembolso inevitable u obligatorio, casi indefectible, rechazando en general todos los gastos voluntarios, extraordinarios y que no generaran una renta correlativa. (pp. 29-30 del proyecto)

Del mismo modo, el proyecto propone:

- Dar por bueno cualquier mecanismo de valoración de activos y “se establecen presunciones que otorgan puertos seguros a los contri-

11 Cámara de Diputados de Chile, Proyectos de Ley, Moderniza la legislación tributaria, 23 agosto 2018. <https://bit.ly/2SURUy1>

buyentes respecto de los valores que pueden considerar para realizar ciertas operaciones”.

- En el proyecto de ley “se incorporan normas más modernas de reorganización de grupos empresariales, que exigen darles una mirada consolidada, propia de su naturaleza, para efectos de calificar sus efectos tributarios o de fiscalizarlas, y se regula dicho procedimiento”.
- Aunque cabe un análisis más detenido, en principio la creación de la Defensoría de Derechos del Contribuyente amenaza con debilitar la ya difícil tarea del SII. La norma no mejora la situación de quienes cumplen con sus obligaciones tributarias, pues ello está bien cubierto por los tribunales tributarios y aduaneros. La iniciativa se ubica más bien en la misma línea que apunta a debilitar las capacidades del sector público de defender a los consumidores, en el caso del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), y a garantizar un correcto cumplimiento de las obligaciones tributarias, como es el caso del SII.
- La fuerza de las normas generales antielusivas radica en la flexibilidad que entregan para hacer frente a las acciones tendiente a evadir y eludir las obligaciones tributarias. Corresponde a los tribunales aduaneros asegurar que la acción administrativa se mantenga dentro de la legalidad. Todos los contribuyentes pueden hacer valer sus derechos frente a estas entidades. El proyecto de ley busca eliminar el carácter general de la norma, mediante la denegación al Servicio de considerar que existe abuso de las formas si no existen “efectos jurídicos o económicos relevantes” (en lo que se refiere a los efectos económicos, es un elemento central de las leyes de defensa de la competencia), lo cual en todo caso puede ser alegado frente a los tribunales. En la misma dirección se apunta al buscar incorporar que el abuso tributario debe ser “notoriamente artificioso”, como si la elusión no tuviera justamente como característica el disimulo.

### **4.3 Los temas que no preocupan a los autores del proyecto**

Chile aparece como uno de los países más desiguales de América Latina y el mundo. Más aún, el sistema tributario chileno es altamente regresivo, lo que tiene como resultado que el índice de Gini prácticamente no varía antes y después de impuestos y gastos públicos. En los países de la OCDE, en cambio, la distribución del ingreso después de gastos sociales e impuestos mejora hasta más de 0,10 puntos. Ninguna de las medidas del proyecto apunta directamente a mejorar la distribución del ingreso.

La única preocupación del proyecto en este campo es propender a la llamada “equidad horizontal”, que busca asegurar que los altos ejecutivos de

las grandes empresas, los profesionales de más altos ingresos, tengan cargas tributarias similares con las de los propietarios del capital. Esto afecta/beneficia a poco más del 5% más rico de la población. Al respecto, Ramón López sostiene:

La reintegración fomentaría la equidad tributaria entre ingresos del trabajo y del capital. **Falso**, lejos de mejorar esta equidad la reintegración del sistema la empeora. Los proponentes de la integración argumentan que esto se debe a que la tasa de impuesto máxima al ingreso del trabajo es 35% pero sobre las utilidades retiradas es 44%. La falacia de esta comparación está en el hecho de que las bases tributarias sobre las cuales se aplica el impuesto son diferentes. La base tributaria del impuesto al trabajo (digamos un ingeniero que gana 50 millones de pesos anuales) es prácticamente el 100% de este ingreso ya que, a diferencia de los ingresos de capital, los empleados no tienen derecho a deducir de la base tributaria la depreciación de su capital humano (el cual sí se deprecia con la edad y la obsolescencia) ni los intereses pagados por la deuda incurrida para financiar sus estudios. En cambio, al ingreso imponible del capitalista se le permite deducir todos los intereses incurridos en la deuda para financiar la inversión y además pueden deducir la depreciación del capital físico, la cual como un beneficio adicional se permite depreciar a una tasa acelerada. Así, la base tributaria del ingreso de capital puede fácilmente ser menos de 50% del ingreso neto total del capital. Por lo tanto, si el capitalista paga impuesto sobre solamente el 50% de su ingreso neto la tasa marginal de impuesto efectiva es solo 22% y no 44% como se plantea. Mientras tanto, al ingeniero del ejemplo el SII calcula sus impuestos sobre el 100% de su ingreso neto, pagando el 35% marginal, un 60% mayor que el impuesto al ingreso de capital. *Esto implica que en la actualidad el sistema tributario genera inequidad horizontal, pero el sesgo a favor de los ingresos del capital.*<sup>12</sup>

Desde el punto de vista de la gran mayoría de la población, el proyecto no solo no mejora el carácter regresivo del sistema, sino que lo profundiza, pues reduce el impuesto a la renta de los propietarios mayoritarios de las grandes empresas y apunta a fortalecer la recaudación del IVA (impuesto que, si bien es el más fácil de recaudar, es el impuesto regresivo por excelencia) con la aplicación de la boleta electrónica.

Desde una perspectiva de largo plazo, tampoco importa a los autores del proyecto los estímulos a la inversión. En efecto, según la propia clasificación del Mensaje, las únicas medidas directas en este campo son las relativas a la inversión instantánea/acelerada y la relativa al IVA de las viviendas. José de

12 Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile, Noticias/Columna de Opinión (29 agosto 2018), "Académico Ramón López: 'Tres falacias con que se pretende justificar la nueva reforma tributaria'" [Negritas y cursivas en el original]. <https://bit.ly/2QsU3ed>

Gregorio también pone en cuestión el posible incentivo a la inversión que contendría el proyecto de gobierno:

“La integración del sistema -tal vez el elemento central de la modernización- no aumenta la inversión” ya que “se está bajando el costo relativo del retiro, es decir, la integración tiene efectos contrapuestos sobre el ahorro de las empresas, y a través de ello, sobre la inversión (...). [El proyecto] tiene problemas de diseño macro: la depreciación instantánea transitoria va en la dirección contraria a lo que la macro necesita, esto, porque tendrá vigencia justo cuando el Banco Central comience el retiro del estímulo monetario, discusión que termina hoy con la decisión de si habrá alza o no de la TPM. ¿Por qué se hizo? ¿Para tener un aumento transitorio de la inversión y tener buenas cifras en el corto plazo? La verdad es que no lo entiendo”.<sup>13</sup>

Seguro que las autoridades de gobierno aducirán que las materias reunidas bajo el concepto de seguridad jurídica, al generar más certidumbre, tendrían un efecto positivo en esa materia. Lo cierto es, sin embargo, que el efecto más probable de este paquete de medidas será el aumento de la evasión y la elusión.

#### **4.4 Los ardides del proyecto**

El principal elemento que lleva a la confusión es el concepto de compensación que utiliza la iniciativa. En efecto, en los diferentes anuncios se señaló que la reforma tributaria sería neutra desde el punto de vista recaudatorio. Visto en general, este no es el caso de la contrarreforma. La menor recaudación que generan las principales medidas se compensa, supuestamente, con la aplicación generalizada de la boleta electrónica. No puede compensar la menor recaudación del impuesto a la renta la lucha permanente contra la evasión y la elusión. Del mismo modo, forma parte de la presunta compensación la aplicación de los llamados impuestos digitales. El ardid es que esa mayor recaudación tiene como objeto natural compensar las pérdidas por recaudación del IVA producidas por el desplazamiento de compras desde negocios internos (arriendo de videos, por ejemplo) a plataformas internacionales que permiten acceder a películas y series (Netflix).

Desde el punto de vista de la compensación, es dudosa, además, la seguridad con que se señala que la boleta electrónica generará ingresos adicionales de 1181 millones de dólares. Los negocios fáciles de ser incorporados ya lo están desde hace tiempo, y los que faltan requieren de diferentes y variadas acciones.

---

13 P. Gallardo, “Reforma tributaria: el duro cara a cara entre economistas FEN y Hacienda”, *La Tercera/Pulso/Economía y Dinero* (18 octubre 2018). <https://bit.ly/2EwRINP>

Del mismo modo, la reversión de los avances en desintegración del sistema tributario (que adquiere, así, las características de la mayoría de los países civilizados) es presentada como un mecanismo que favorece a las 150.000 pymes que estarían sujetas a este sistema. En realidad, el sistema favorece a los propietarios mayoritarios de mil empresas, que ven reducida su carga tributaria entre 600 y 833 millones de dólares. Las 150.000 pymes podrían ver resuelto su problema con mayor información, de manera que se adscriban a los sistemas previstos para ellas.

#### 4.5 Temas relevantes no abordados

El proyecto ni siquiera menciona los problemas derivados de los mecanismos de renta presunta que, según estudio de Agostini y otros,<sup>14</sup> concentra los beneficios en los grupos más ricos del país.

**Tabla 11. Uso de renta presunta: una decisión de portafolio de los más ricos**

	Grupos de más altos ingresos				
	0,1% más rico	0,1% - 1%	1% - 5%	5% - 10%	90% restante
Número de contribuyentes	12.000	108.000	480.000	600.000	10,8 millones
Fracción que tiene participación en RP	21,2	10,3	4,0	2,5	1,3
Fracción de las ganancias totales de empresas de RP	13,9	36,4	24,0	10,0	17,7
Entre los que tienen RP, fracción con participación en					
Solo una RP	2,3	14,3	41,7	65,0	82,1
10 o más RP	63,2	21,5	5,5	1,5	0,3

Fuente: Agostini, Engel y Vergara (2017).

No hay espacio para analizar en detalle la tabla. Solo cabe señalar que quienes tienen participación en empresas que usan la renta presunta del 1% más rico de los contribuyentes captan casi el 50% de las ganancias totales de estas empresas.

Sin duda, el principal problema de la reforma de 2014 fue la reducción de la tasa máxima del Impuesto Global Complementario y de Segunda Catego-

14 C. Agostini, E. Engel, A. Repetto y D. Vergara, D. (2017), "Planificación tributaria individual y creación de pequeñas empresas: evidencia sobre el impacto de los regímenes fiscales especiales en Chile". Investigación presentada en el marco del ciclo de seminarios organizado por la Facultad de Economía y Negocios (FEN), Universidad de Chile, en el Campus Santiago, marzo 2018.

ría de 40% a 35%. Según especialistas, esta reforma puede estar explicando buena parte del estancamiento del índice de Gini que dejó en evidencia la recientemente dada a conocer encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen, agosto 2018).

Sigue pendiente la necesidad de legislar para la instalación de un sistema tributario sobre la renta de los recursos naturales.

#### **4.6 Los aspectos positivos del proyecto**

El principal aspecto positivo del proyecto es, indudablemente, que en relación con los contribuyentes se continúa el proceso de digitalización, y se extiende a la pyme el proceso mediante el cual el SII elabora una propuesta de declaración tributaria. Del mismo modo, la generalización de la boleta electrónica representa un importante paso adelante.

Las medidas respecto a la pyme son interesantes de estudiar, en particular la de buscar la formalización de las empresas. También lo es la idea de que empresas con ingresos anuales inferiores a 10.000 UF tributen su renta líquida imponible de acuerdo con una propuesta elaborada anualmente por el Servicio, sobre la base de márgenes de rentabilidad determinados por tipos de industria o negocio.

### **5 A manera de conclusión**

La gestión del ministro de Hacienda en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera se caracterizó primero por protagonizar una serie de escaramuzas que introdujeron un cierto desorden en el debate. En ese contexto, la política comunicacional puso de relieve las expectativas positivas que trajo consigo el triunfo electoral y el fuerte crecimiento económico, que en el segundo trimestre alcanzó un 5,3%. Nada dijo el jefe del equipo económico respecto de que ese crecimiento era efecto de una fuerte recuperación de la economía a partir del tercer trimestre de 2017, asociado a un importante aumento de los precios del cobre en los mercados internacionales. En efecto, el Imacec trimestral mostró cifras de 2,5% en el trimestre indicado; 3,3% en el cuarto trimestre de 2017 y 4,3% en el primer trimestre de 2018, buena parte del cual transcurrió con la presidenta Bachelet todavía en funciones.

No bastaba, sin embargo, con un mejoramiento de las expectativas. Menos aún con un entorno internacional afectado por una fuerte incertidumbre. En efecto, la nueva Administración, que había adjudicado las bajas tasas de crecimiento bajo Bachelet a las reformas efectuadas en el periodo, minimizando el efecto de la economía internacional, se tomó mucho tiempo para impulsar lo que consideraba reformas indispensables y urgentes. Ello generó preocupación en el mundo empresarial y un deterioro de las expectativas. Aunque

esperado, el Imacec de septiembre cayó como balde de agua fría sobre el Gobierno, al alcanzar apenas un 2,3% en el mes de septiembre, lo que se tradujo en un Imacec de solo 2,9% en el tercer trimestre del año. Junto con el aumento que ha experimentado el desempleo, ello pone un gran signo de interrogación sobre lo que aparecía como la gran fortaleza del Gobierno: su capacidad de hacer crecer la economía y el empleo.

En este contexto, la Administración (luego de la sequía legislativa) se propuso enviar al Congreso todas las reformas a que se había comprometido: primero, la reforma tributaria; luego, a principios de noviembre, la reforma previsional; y ha anunciado el próximo envío de la reforma laboral y de isapres. El objetivo es dar un golpe a las expectativas. La apuesta es que, con una oposición dividida, pueda lograr su aprobación. El peligro es que cada actor encuentre su nicho de oposición, a partir de lo cual se unifiquen en un frente opositor al gobierno. Se ha llamado la atención respecto de que el segundo año no ha sido bueno para los últimos gobiernos. El actual perdió el primer año, y quizá el segundo sea demasiado tarde.

Al cierre del presente trabajo se ha enviado la reforma previsional. Cuatro son sus objetivos explícitos: i) aumentar las pensiones básicas solidarias; ii) crear una bonificación especial para mujeres y clase media; iii) aumentar la tasa de cotización con cargo al empleador; y iv) introducir un conjunto de cambios para tener un sistema de pensiones más transparente, competitivo y estricto.

Si se tiene en cuenta el debate que el país viene sosteniendo desde hace casi una década, es claro que esos no son los objetivos fundamentales de la reforma previsional. Esas medidas conforman el envoltorio que busca asegurar el logro del real objetivo de la propuesta gubernamental: legitimar y preservar en el tiempo un sistema de pensiones cuyo objetivo no es entregar buenas pensiones, sino poner los ahorros de los trabajadores bajo el control de un pequeño grupo de inversionistas. Las razones de ello son claras: los dueños de las AFP extraen grandes utilidades. Al mismo tiempo, las grandes empresas utilizan los recursos de los trabajadores para financiar a bajo costo la operación de sus empresas.

Para lograr su objetivo, el proyecto trata conjuntamente dos cosas que tienen poco que ver entre sí: el Pilar Solidario y el sistema AFP. Los cambios al primero, en particular los aumentos de las pensiones solidarias y del aporte previsional solidario, buscan invisibilizar que las AFP mantendrán sin cambio su control sobre el ahorro de los trabajadores. Por ello, si es que le interesa al Gobierno mejorar —y pronto— el Pilar Solidario, debe separar en dos el proyecto de reforma.

En lo que se refiere al sistema de AFP, el proyecto anunciado introduce una

contribución patronal (cuestión que recoge la iniciativa de la Administración anterior,<sup>15</sup> cambiando eso sí su monto y destino) de 4,2%, de la cual 4 puntos irían a las cuentas individuales y un 0,2% a un seguro.<sup>16</sup> La contribución patronal se demoraría ocho años en concretarse, lo que debilita sustancialmente el efecto que ello puede tener en aumentar las pensiones. Se ha justificado esta gradualidad por los efectos que su introducción más acelerada podría tener sobre el empleo.

Se ha dicho que este aumento de cuatro puntos elevará las pensiones en un 40%. Ello es cierto solo para los individuos que están empezando a cotizar y jubilarán cuarenta años después de que entre en vigencia la totalidad del incremento de las cotizaciones. En los trabajadores que están a diez años o menos de jubilarse, el efecto será insignificante. Para los que están a veinte años de jubilarse, el impacto será la mitad del anunciado por el Gobierno.

La punta de lanza del proyecto sobre la cual se basa la posibilidad de aprobar la iniciativa a pesar de no contar con mayoría en el Congreso, es el aumento de 40% del aporte fiscal al Pilar Solidario, que se concretaría en un periodo de cuatro años. Ello incluye aumentos en las pensiones de las personas jubiladas que reciben pensiones menores, y extensión gradual de los beneficios del Aporte Previsional Solidario (APS) a las pensiones que hoy alcanzan un poco más de 300.000 pesos. Mantener esta parte del proyecto, junto con lo que corresponde a los cambios en el sistema de AFP, puede demorar la principal medida que mejora las pensiones de los más pobres y las clases medias.

Desde el punto de vista fiscal, la propuesta gubernamental tiene un costo de 3500 millones de dólares (mayor gasto en el Pilar Solidario, y la cotización adicional como empleador que debería pagar el fisco por los funcionarios públicos). Es probable que esto, sumado a la (contra)reforma tributaria —que cada vez aparece menos neutral desde el punto de vista de la recaudación— dificulte la reducción del déficit fiscal, hasta ahora presentada como el gran objetivo en ese campo.

---

15 Resulta incomprensible que la reforma previsional de la administración anterior se haya presentado cuatro meses antes del fin del periodo presidencial, cuando los lineamientos de la reforma fueron dados a conocer por la presidenta Bachelet un año antes. Se ha insinuado que ello fue resultado de las diferencias existentes al interior del Gobierno.

16 El 0,2% restante financiaría un seguro y subsidio de dependencia, para pensionados que no puedan ser autovalentes. El proyecto busca extender un seguro para financiar lagunas previsionales.

# Una economía que no irradia empleo

Hernán Frigolett<sup>1</sup>

## 1 Contexto cíclico de mediano plazo

El mercado laboral no es un mercado autónomo que muestre un ciclo independiente del ciclo económico por el que atraviesa la actividad productiva. Así, probablemente el último ciclo expansivo observado en el mercado laboral sea el del posterremoto de febrero de 2010, en el cual, tras al impacto de la destrucción de puestos de trabajo significativos, se inició el ciclo de recuperación de empleos derivados de enfrentar la emergencia en el corto plazo, y luego el ciclo de reconstrucción.

En el análisis que se desarrollará para evaluar el momento actual del mercado laboral, se utilizarán las estadísticas de ocupación y desocupación que siguieron a la inmediatez de la emergencia ocasionada por el terremoto, de modo de apreciar de mejor forma el ciclo expansivo de la economía producto de las inversiones de reconstrucción que se extendieron con intensidad por treinta meses, entre el primer trimestre del año 2011 y el segundo trimestre del año 2013.

Al mismo tiempo que se desarrollaba el ciclo de inversión para la reconstrucción, se observaba un fuerte incremento de los términos de intercambio para la economía chilena: el precio del cobre entraba en un proceso alcista que llevó a su cotización internacional a mantenerse, por

---

<sup>1</sup> Hernán Frigolett. Economista Universidad de Chile. M.Sc. in Economics, University of London. Académico Universidad de Santiago. Consultor y asesor en economía.

varios meses, sobre los cuatro dólares la libra, por un lado; y por otro, una baja sostenida en la cotización internacional del petróleo crudo, que impactó luego en el menor precio internacional de los hidrocarburos. Esta situación virtuosa de precios relativos para la economía se manifestó con cierta intensidad en la confianza de consumidores y empresarios, con el consiguiente positivo estímulo sobre la demanda agregada, por la vía del consumo y de la inversión productiva.

Por su parte, el Banco Central mantuvo congruencia con lo que se observaba en términos de política monetaria en los mercados financieros mundiales de mayor tamaño, y sostuvo el estímulo monetario durante gran parte de 2010 y 2011, generando un menor costo de financiamiento para el consumo y la inversión productiva e inmobiliaria. En el primer trimestre de 2012 iniciaba el proceso de normalización monetaria, llevando la tasa de política monetaria a su valor de equilibrio de largo plazo, en torno al 5%, a criterio de los consejeros del Banco Central. Mientras el estímulo monetario se mantenía muy activo en los mercados financieros internacionales, el Central generaba una diferencial que retenía o atraía capitales de corto plazo, con el consiguiente efecto a la baja en el tipo de cambio.

Los términos de intercambio tan favorables afectaron de modo significativo el mercado cambiario, revalorizando al peso frente al dólar y euro, generando efectos contrapuestos sobre la demanda agregada. La valorización del peso estimulaba el gasto interno de consumo, no solo en bienes importados, sino también en servicios, proceso reflejado en el fuerte aumento de los viajes de turismo al exterior y en los márgenes de intermediación comercial. La otra cara de la moneda de la revalorización del peso se observó con fuerza en el sector exportador no minero, cuando la baja del tipo de cambio no se compensaba por mejores precios internacionales, padeciendo entonces el deterioro del tipo de cambio real. El efecto en el sector exportador, de reducción de los márgenes, se asimiló por la vía de postergar inversiones a la espera de un ciclo más normal de términos de intercambio y del consiguiente retorno a un tipo de cambio de equilibrio de largo plazo. Cabe resaltar que durante el periodo no hubo mayor reacción por parte del Banco Central para atenuar la situación del mercado cambiario, que retiró el estímulo monetario relativamente pronto, iniciando un proceso sostenido de alzas en la tasa de política monetaria.

Hacia fines de 2012, las condiciones externas iniciaron el proceso de normalización, y el comercio internacional comenzó a evidenciar el impacto rezagado de la crisis financiera internacional en las economías europeas de mayor incidencia (Inglaterra, Francia y Alemania). La economía china también entró en una fase de desaceleración, pasando de tasas de crecimiento sobre el 10%

anual, para estabilizarse en torno al 6,5%, con el consiguiente efecto sobre los precios de las principales materias primas minerales, incluido el petróleo. Mientras el precio del petróleo se estabilizó en torno a los 45 dólares el barril, el precio del cobre inició un persistente periodo de cotización a la baja que se inició a fines de 2012, llegando a menos de 2 dólares la libra, y que perduró hasta el segundo semestre de 2017, cuando volvió a sostenerse en el rango de 2,5 a 3 dólares la libra.

Este contexto externo incidió en la senda de crecimiento de la economía chilena en 2015 y 2016, cuando el PIB per cápita tuvo un crecimiento inferior al 1% anual. Las reformas tributaria y laboral impactaron en la confianza empresarial, lo que, junto al mal momento para la minería metálica en los mercados externos, generó un estancamiento de la inversión privada. El comercio internacional también perdió dinamismo y se reflejó en un magro crecimiento de las exportaciones, configurando un debilitamiento interno y externo de la demanda agregada. El consumo se mantuvo como el elemento más dinámico de la demanda agregada, sostenido por un persistente crecimiento del empleo que mantuvo estable la tasa de desempleo y un aumento de la masa de salarios reales. Adicionalmente se verificó mayor endeudamiento de los hogares, tanto en productos bancarios hipotecarios como en un mayor uso de las tarjetas de crédito y operaciones de crédito de consumo.

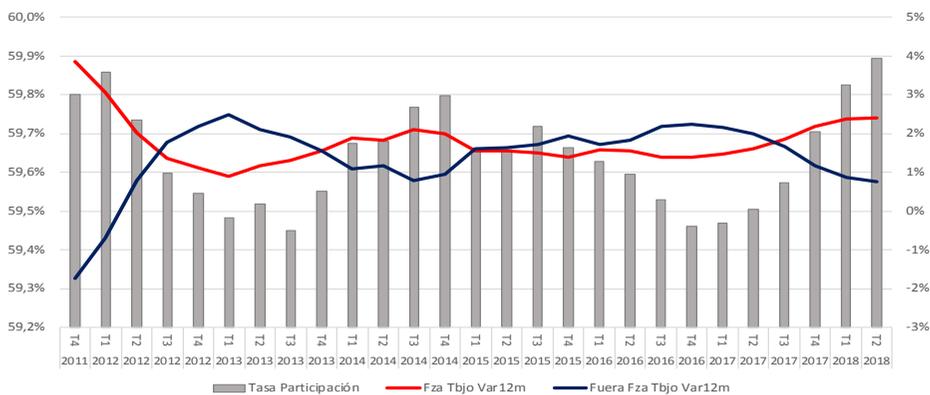
El año 2017 se vio afectado por una huelga prolongada en la minería privada, que incidió en el PIB nacional anualizado y en el PIB del segundo trimestre de ese año. Durante el segundo semestre, la economía mostró signos de mayor vitalidad, para converger con un crecimiento de largo plazo cercano al 3%. El proceso se ha sostenido durante 2018, y además tuvo un efecto estadístico reflejado en tasas de variación de 5% en el PIB del segundo trimestre, debido a la baja base de comparación por la huelga de 2017 en la minería. Ya iniciado el tercer trimestre, el crecimiento ha retornado a una expansión anualizada de 3%.

El resultado en materia de mejores índices de crecimiento de la actividad no se ha transmitido a la dinámica del mercado laboral, dando sustento a la hipótesis de que el resultado es más estadístico y menos una real aceleración del crecimiento. La tasa de desempleo se ha elevado como resultado de una menor capacidad de creación de empleos, y la cesantía indica una intensificación de la destrucción de empleo. Las remuneraciones reales han mostrado una exigua variación, y en los últimos dos meses ya muestran un total estancamiento. En este contexto, la confianza de los consumidores se ha visto reducida, y el sostén de la demanda interna muestra signos de debilidad que no están siendo compensados por la demanda externa o la inversión.

## 2 Signos tendenciales del mercado laboral

En el contexto latinoamericano, la economía chilena se caracteriza por una persistente baja tasa de participación, complementada con un predominio marcado de la formalidad como fuente principal de empleo para los hogares. El menor dinamismo demográfico es uno de los factores que inciden en la dinámica de la tasa de participación, y que coopera para mantener un cierto *statu quo* estructural.

**Gráfico 1. Evolución de la fuerza de trabajo e inactivos y tasa de participación**



Fuente: Elaboración propia de series trimestrales anualizadas sobre datos de Encuesta Nacional de Empleo INE.

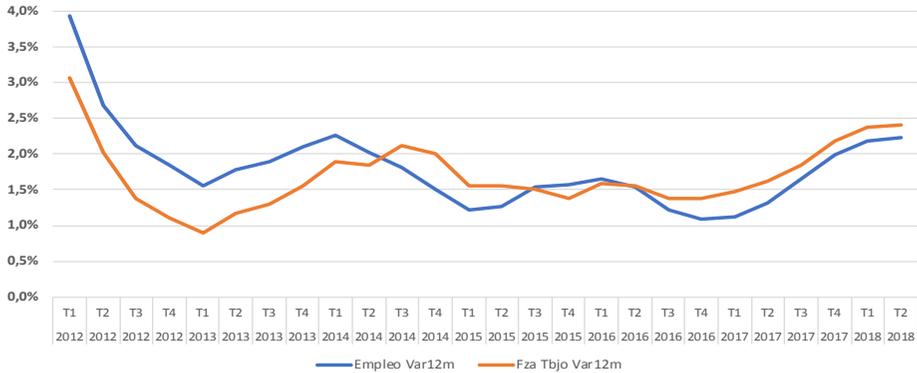
La tasa de participación no ha logrado superar el 60% en los últimos ocho años debido a la dinámica en el incremento de la fuerza de trabajo, que ha oscilado entre 1% y 2%, muy cercana al crecimiento demográfico. La población inactiva, que se mantiene fuera de la fuerza de trabajo y que, por ende, no participa del mercado laboral, en varios periodos ha superado el crecimiento de la fuerza de trabajo.

Así, se configura un problema estructural de la capacidad de la economía para dinamizar el mercado laboral, ya que la demanda de trabajo no presenta atributos que presionen a los inactivos a una incorporación al mercado laboral. Tampoco se trata de una situación de rigidez de contratación, ya que el empleo que considera la encuesta tiene en cuenta plenamente la informalidad.

Solo en el ciclo de reconstrucción luego del terremoto, durante 2011 y primer semestre de 2012, se observó una dinámica más acelerada de crecimiento de la fuerza de trabajo acompañada de una disminución de la población inac-

tiva. Una vez normalizada la situación productiva, y debilitada la presión de la reconstrucción sobre la demanda agregada de la economía, se retoma el ritmo más lento de crecimiento de la fuerza de trabajo y se observa un proceso muy similar de reincorporación a la inactividad laboral.

**Gráfico 2. Evolución de la fuerza de trabajo y empleo**



Fuente: Elaboración propia de series trimestrales anualizadas sobre datos de Encuesta Nacional de Empleo INE.

La creación de empleo ha sido más bien débil y ha superado ocasionalmente a la fuerza de trabajo luego de la reconstrucción del terremoto. En los últimos seis años, la dinámica del empleo no logró superar tasas de crecimiento anualizadas de 2%, alineada con el crecimiento de la economía, pero que revela una condición estructural más estacionaria derivada de la matriz de producción nacional. En efecto, el rápido decrecimiento de la fuerza laboral frente al retiro del estímulo del plan de reconstrucción denota una situación que viene decantando en un proceso de más largo plazo.

### 3 Las dinámicas de la ocupación

El análisis de la ocupación se centra en las modalidades de creación de empleo asalariado y de las actividades por cuenta propia. En general, el trabajo asalariado supone un acceso a los mecanismos de protección social, pero únicamente cuando se trata de empleo formal, y en la dinámica de ocupación asalariada se considera la informalidad en el levantamiento de la encuesta de empleo.

**Gráfico 3. Creación de empleo y tasa de cesantía**

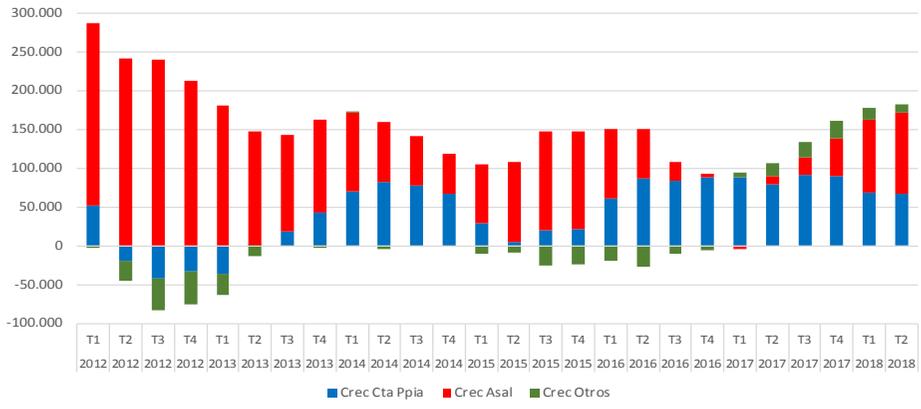


Fuente: Elaboración propia de series trimestrales anualizadas sobre datos de Encuesta Nacional de Empleo INE.

El aumento de la ocupación es extremadamente bajo, ya que desde 2012 la economía no ha logrado generar más allá de 200.000 empleos anuales, y el promedio de aumento de la ocupación está más bien en torno a los 130.000 anuales.

Complementariamente, la tasa de cesantía se mantiene sobre el 5,5% de la fuerza de trabajo, y se observa una aceleración en los últimos seis meses, cuando el mercado laboral evidenciaba una recuperación de la capacidad de creación de empleo, aproximándose a los 180.000 desde niveles inferiores a los 100.000 empleos anuales al inicio de 2017.

Para comprender mejor la tendencia relativamente contrapuesta de creación de empleo y tasa de cesantía, es necesario observar lo que ha acontecido con los tipos de empleo que se han creado acompañando el ciclo de crecimiento económico.

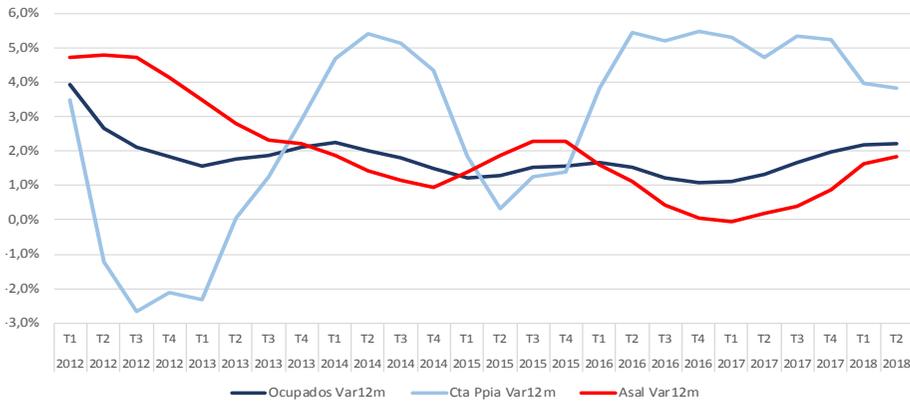
**Gráfico 4. Tipo de empleos creados**

Fuente: Elaboración propia de series trimestrales anualizadas sobre datos de Encuesta Nacional de Empleo INE.

El ciclo expansivo de la ocupación desencadenado por la reconstrucción del terremoto de 2010 empezó a ceder a inicios de 2012, cuando el aumento del empleo asalariado pasó de casi 300.000 personas en el primer trimestre, a 150.000 como promedio en 2013. En cuanto a la dinámica de la ocupación por cuenta propia, luego de un periodo de decrecimiento y reemplazo parcial por el empleo asalariado, se ha comportado de forma anticíclica frente al debilitamiento del empleo asalariado.

El año 2016 ha sido el de mayor debilitamiento de la creación de empleo, porque prácticamente durante el año no hubo aumento de la ocupación asalariada, y es en ese contexto que se acelera la tasa de cesantía.

En 2017 se observa un cambio de tendencia y la modalidad asalariada vuelve a dinamizarse, retomando el liderazgo en materia de ocupación. El empleo por cuenta propia sigue expandiéndose, pero de manera decreciente. Sin embargo, la tasa de cesantía prosigue su incremento, lo cual denota un fenómeno de sustitución de nuevos ocupados que desplazan asalariados, seguramente porque hay un cambio en las actividades económicas que lideran el proceso de contratación.

**Gráfico 5. Dinámica del empleo**

Fuente: Elaboración propia de series trimestrales anualizadas sobre datos de Encuesta Nacional de Empleo INE.

El ciclo de la ocupación está determinado por lo que ocurra con el proceso de contratación en la economía, y el empleo por cuenta propia posee clara tendencia anticíclica. Es preocupante la tendencia observada de un crecimiento promedio del empleo asalariado que está por debajo del 1,5%, que se ha recuperado en los últimos meses pero que muestra signos de debilitamiento en el último trimestre, sin que aún supere el 2% de expansión anualizada.

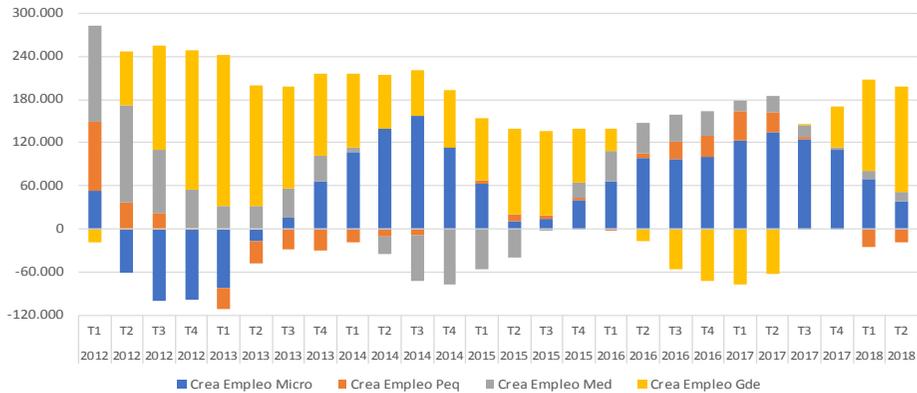
#### 4 Absorción del empleo por tamaño de empresa

Cuatro son los tipos de tamaño de empresas que suelen utilizarse para analizar el desempeño económico y, por cierto, el laboral. Es común escuchar que la micro y pequeña empresa proveen el mayor empleo de la economía, situando su capacidad en torno al 70%, y que las medianas y grandes no aportan a la dinámica de la ocupación.

Según las últimas estimaciones en la materia, las microempresas (menos de diez trabajadores) explican 40% de la ocupación, incluidas empresas con un único trabajador, que serían más bien trabajadores por cuenta propia con un giro de sociedad que facilita la participación en procesos de provisión de servicios profesionales o empresariales.

Las pequeñas empresas serían aquellas que contratan menos de cincuenta trabajadores, y representan menos del 14% de la ocupación, mientras que las medianas dan cuenta del 12% en empresas de menos de doscientos trabajadores.

La gran empresa supera las doscientas personas ocupadas y muestra una participación de más de 34% de la ocupación.

**Gráfico 6. Creación de empleo por tamaño de empresa**

Fuente: Elaboración propia de series trimestrales anualizadas sobre datos de Encuesta Nacional de Empleo INE.

Al observar el desempeño de cada uno de los rubros en la tendencia cíclica de los últimos ocho años, es interesante apreciar el cariz competitivo y sustitutivo que presenta el mercado laboral desde esta perspectiva corporativa.

Durante todo el periodo de reconstrucción, segundo semestre de 2011 y 2012, hubo un fuerte desplazamiento del empleo desde la microempresa hacia las medianas y grandes, prevaleciendo finalmente la dinámica de las empresas más grandes. Una vez desaparecido el estímulo de las tareas post terremoto, la pequeña y mediana empresa fueron espacios corporativos en los que se destruyó empleo, lo que ocurrió desde inicios de 2013 hasta 2015, cuando lograron recuperar el espacio perdido.

Durante 2017, la dinámica del mercado laboral estuvo marcada por una recuperación en la ocupación de la micro y la pequeña empresa, secundadas por la mediana, mientras que las empresas grandes redujeron su contratación.

En el ciclo de recuperación del crecimiento, desde el último trimestre de 2017 hasta el momento actual, han sido la micro y la gran empresa las que explican el aumento del empleo. Las pequeñas empresas muestran menor capacidad de contratación.

El problema estructural es aún más complejo, ya que no se aprecian relaciones de complementariedad, sino que, por el contrario, los elementos que prevalecen son de sustitución. Cuando el ciclo es expansivo, la gran empresa crea empleos a costa de las pequeñas y medianas, y en los momentos más difíciles, las micro y pequeñas empresas son las que absorben la rápida liberación de ocupados de las grandes empresas.

La persistencia de la cesantía, e incluso su reciente comportamiento procíclico, tienen que ver con este proceso competitivo sustitutivo que se observa entre los distintos segmentos de tamaño de las empresas. La evolución de las remuneraciones también se ve afectada por esta relación no cooperativa que se observa, ya que el traspaso de ocupación entre segmentos acentúa el carácter procíclico observado en las remuneraciones medias.

## 5 Remuneraciones reales a la baja

El índice de remuneraciones reales presenta una persistente disminución en lo que va del año, contrariando la opinión general del Ejecutivo respecto de una economía que recupera dinamismo. Sin embargo, no hay que olvidar que el indicador de crecimiento, el Indicador Mensual de Actividad Económica (Imacec), incorpora de forma plena el efecto de la huelga de Minera Escondida durante el segundo trimestre de 2017; y que, una vez desvanecida su incidencia en el indicador, las tasas de variación han vuelto a alinearse con el crecimiento de tendencia de largo plazo.

Tal como ocurre en la dinámica de la ocupación por tamaño de empresas, se observa un proceso friccional producto del efecto sustitutivo que se evidencia entre las grandes empresas y las micro y pequeñas empresas, con el consiguiente resultado de presión a la baja de las remuneraciones reales.

**Tabla 1. Índice real de remuneraciones**

Año	Mes	Índice	Variación mensual	Variación acumulada	Variación a 12 meses
2018	Enero	92,15	0,0	0,0	1,7
	Febrero	91,64	-0,5	-0,5	1,6
	Marzo	91,99	0,4	-0,2	1,8
	Abril	91,82	-0,2	-0,4	1,1
	Mayo	91,36	-0,5	-0,8	1,1
	Junio	91,34	0,0	-0,9	0,1
	Julio	91,48	0,0	-0,7	-0,1
	Agosto	91,40	-0,1	-0,8	-0,2

Fuente: Índice Real de Remuneraciones INE.

La tendencia muestra con claridad que, en términos generales, las remuneraciones no están compensando la inflación registrada en el periodo, lo cual se debe a la situación friccional del empleo entre estratos de tamaño, por una parte; y por otra, a la cesantía, que sigue incrementándose, dando señales claras de la incertidumbre que se apodera del mercado laboral.

¿Habrá algún efecto sustitutivo de trabajo por capital (ahora denominado robótica)? Las cifras más bien reflejan con claridad la transición cíclica hacia una economía que sube un peldaño en materia de crecimiento económico, para crecer a un ritmo de 3%, que se complementa con un recambio a favor de la mayor empleabilidad formal provista por las empresas de mayor tamaño.

El efecto de las remuneraciones reales es un síntoma claro del comportamiento del mercado laboral, que frente a escenarios de incertidumbre en la economía global y en la demanda interna, reacciona conservadoramente, entrando a ralentizar el ritmo de la ocupación. Sin duda que los indicadores de confianza de los consumidores se verán afectados negativamente, perturbando de paso uno de los componentes más relevantes de la demanda interna, como es el consumo privado de los hogares. El reciente movimiento de la tasa de política monetaria al alza también incidirá en esta sensación de mayor incertidumbre, provocando de paso una posición más conservadora al momento de solicitar créditos, en especial de consumo. En la medida en que el ciclo de recuperación del empleo empieza a abortar y se profundice la caída de las remuneraciones reales, las expectativas de mediano plazo se verán afectadas, impactando al sector inmobiliario habitacional. Precisamente, la construcción es uno de los sectores económicos que viene mostrando pérdida de dinamismo en materia de empleo y que adicionalmente muestra mayor dificultad para reducir el stock disponible de viviendas nuevas, retrasando así el inicio de nuevos proyectos.

# Empleo y protección social

# Desafíos del movimiento sindical bajo el segundo gobierno de Sebastián Piñera

Patricio Frías<sup>1</sup>

El movimiento sindical, particularmente la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), incluso desde antes de las elecciones presidenciales de 2017, ha manifestado diversas aprehensiones respecto a las políticas que podría tomar el segundo gobierno de Sebastián Piñera. Así lo manifestaba la presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa, ya el 16 de septiembre de ese año, asegurando que un triunfo de Piñera sería “malo para Chile y para los trabajadores”.<sup>2</sup> Sus principales temores se referían a los posibles cambios que el nuevo Gobierno emprendería en orden a ir desmantelando los avances logrados por la reforma laboral de la presidenta Bachelet.

Una vez elegido Piñera y ya asumido su gobierno, sus primeras intenciones declaradas se inscriben precisamente en la línea temida por la CUT. En efecto, cuando el Ejecutivo envió al Congreso la iniciativa de reforma al actual sistema de pensiones y a la reforma laboral, su ministro del Trabajo, Nicolás Monckeberg, indicó que esta última medida solo tenía por objetivo “lograr construir todos los acuerdos necesarios en el Congreso Nacional” para poder impulsar y llegar a puerto con la reforma de su cartera. Añadió que ello debía

---

1 Patricio Frías. Doctor en Sociología (Universidad Católica de Lovaina-La Nueva). Trabajó en el Programa de Economía del Trabajo (PET) y en el Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección Nacional del Trabajo. Autor de *El movimiento sindical chileno en la lucha por la democracia, 1973-1988* (1989); *Desafíos de modernización de las relaciones laborales* (2001); *Los desafíos del sindicalismo en los inicios del siglo XXI* (2008).

2 *La Tercera*, Negocios, 16 septiembre 2017.

ser “un compromiso de todos por reconocer que el empleo está cambiando y [que] la legislación no se puede quedar en el pasado”, puntualizando que “lamentablemente la reforma implementada tuvo muchos problemas, algunas normas se prestan para distintas interpretaciones y además tuvo muchos pecados de omisión. Dejó muchas áreas sin regular y sin proteger, porque no todo es el contrato colectivo”.<sup>3</sup>

La CUT, por su parte, a través de su presidenta, ha insistido en mantener las normas que favorecen a los trabajadores, los servicios mínimos —sin que se utilicen como subterfugio para vulnerar el derecho a huelga—, así como el piso mínimo, extensión de beneficios solo a los afiliados, titularidad sindical, exclusión de la negociación para los grupos negociadores, etcétera.<sup>4</sup>

La pregunta que nos planteamos es en qué medida la fuerza y la capacidad de convocatoria de la CUT serán suficientes para responder a estos nuevos desafíos y defenderse de las políticas regresivas en materia laboral del segundo gobierno de Sebastián Piñera. Para intentar responder a estas interrogantes, nos detendremos en el examen del nivel de la fuerza representativa de la CUT, con las últimas cifras oficiales existentes. También examinaremos el contenido de su plataforma de lucha, al igual que aquellos problemas y debilidades manifestados en los recientes procesos electorarios y sus resultados.

## 1 Representatividad de la CUT

Como podemos apreciar en el siguiente cuadro, comparando los años límite (y considerando una misma fuente, vale decir, entre los años 1990 y 2010), si la afiliación sobre los ocupados en 1990 era de un 13,4%, en el año 2010 baja al 11,7%. Lo mismo sucede con la tasa de afiliación sobre los asalariados, que cae del 19,2% en 1990, al 15,8% en 2010. Los aumentos en 2012, con una tasa del 12,2% y del 16,6% respectivamente, responden a los trabajos preparatorios a las elecciones generales de la CUT, del 23 de agosto de 2012. Sin embargo, vuelven a bajar el año 2013, con una tasa del 11,9% y del 16,4%, logrando recuperarse en 2016 con tasas del 13,9% y 19,6%, y en 2017, con tasas del 14,0%, acercándose, este último año, a los primeros años de la reconstrucción de la democracia entre 1990 y 1992. Este aumento en los dos últimos años claramente responde a las nuevas elecciones de la CUT, que más adelante entraremos a considerar.

Dando una mirada más global y comparando la evolución de la afilia-

3 Cfr. *Emol/Economía*, “Reforma laboral para septiembre: La otra batalla que se viene entre el Gobierno y la oposición en el Congreso”, 1 septiembre 2018. Para más informaciones, véase, en el diario *La Tercera*, *Negocios*, el artículo: “Los nudos de la reforma laboral que el Gobierno debe desatar”, precisamente el 1 abril 2018, primer aniversario de la entrada en vigencia de la reforma laboral.

4 *La Tercera/Negocios*, 1 marzo 2018.

ción entre los años 1990 y 2000, podemos observar una fuerte caída inicial, de 13,4% a 11,1% (comparando con la población ocupada), y de 19,2% a 14,8 (comparando con la población asalariada). Y entre los años 2000 y 2015, un leve repunte desde 11,1% a 14,0% (comparando con la población ocupada), y de 14,8% a 20,5% (comparando con la población asalariada). Y como dato interesante, este repunte incluso alcanza a superar levemente las tasas iniciales del año 1990, no así la de los primeros años de la recuperación de la democracia, particularmente los años 1991 y 1992, lo que nos muestra una progresiva pérdida de representatividad sindical en las últimas décadas. Pueden influir en ello las divisiones internas del sindicalismo; las prácticas antisindicales, que tienden a atomizar los sindicatos haciendo más difícil la afiliación, así como el individualismo propio de la posmodernidad. Pero quizá, como aspecto más decisivo, podría pesar la falta de una relación más directa, participativa y democrática entre dirigentes y dirigidos. Las cúpulas sindicales se mantenían centradas en sus intereses, divisiones y dinámicas internas, quedando carente de programas y propuestas de mejores relaciones laborales y mejores proyectos de sociedad. El repunte de los años 2016 y 2017 es un buen incentivo, y un importante desafío para seguir avanzando en una renovación sindical, en su unidad y representatividad. Pero, lamentablemente a nuestro juicio, dicho mejoramiento obedece más a las urgencias y necesidades de los procesos electorarios y a las luchas por el poder, que a un reforzamiento de su ligazón con las bases y de su labor de agregar y canalizar los intereses de los trabajadores. Consideramos que la CUT, como más adelante veremos, no estuvo a la altura de estos desafíos ni supo aprovechar estos incentivos, pesando —como decíamos— sus divisiones internas.

Con este telón de fondo, podemos apreciar el rango de representatividad de las diferentes centrales sindicales vigentes —la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT)—, lo que nos permite contar con un panorama más detallado del peso relativo de cada central sindical y de su relativo bajo porcentaje de representatividad, que tampoco ha evolucionado favorablemente estos últimos años.

**Tabla 1. Perfil de la afiliación nacional, 1990-2017**

Año	Cantidad de sindicatos vigentes activos	Población afiliada a sindicatos vigentes activos	Total fuerza de trabajo ocupada	Tasa de sindicalización. [población afiliada / fuerza de trabajo ocupada]	Fuerza de trabajo asalariada, sector privado	Tasa de sindicalización [población afiliada dependiente / fuerza de trabajo asalariada]
1990	6.672	606.812	4.525.530	13,4	2.692.459	19,2
1991	7.707	701.355	4.630.670	15,1	2.765.416	21,2
1992	8.323	724.065	4.877.430	14,8	2.909.679	20,7
1993	7.974	684.361	5.109.290	13,4	3.067.602	18,6
1994	7.891	661.966	5.122.760	12,9	3.038.135	18,0
1995	7.505	637.570	5.174.410	12,3	3.100.665	16,7
1996	7.474	627.666	5.298.680	11,8	3.243.452	16,4 <sup>(*)</sup>
1997	7.446	617.761	5.380.190	11,5	3.350.654	15,0
1998	7.439	611.535	5.432.350	11,3	3.276.276	15,0
1999	7.057	579.996	5.404.480	10,7	3.192.874	14,5
2000	7.659	595.495	5.381.460	11,1	3.170.319	14,8
2001	7.410	599.610	5.479.390	10,9	3.187.987	14,6
2002	8.149	618.930	5.531.260	11,2	3.253.178	14,8
2003	8.967	669.507	5.675.130	11,8	3.326.674	15,6
2004	9.416	680.351	5.862.900	11,6	3.423.609	15,6
2005	9.148	676.368	5.904.999	11,5	3.581.293	15,1
2006	9.424	703.706	6.410.982	11,0	3.933.474	14,5
2007	9.365	724.606	6.567.241	11,0	4.099.492	14,8
2008	9.340	801.251	6.740.408	11,9	4.251.018	16,1
2009	9.776	837.055	6.710.990.	12,5	4.131.857	17,3
2010	9.871	858.571	7.353.835	11,7	4.646.299	15,8
2011	10.310	892.365	7.564.346	11,8	4.863.073	15,7
2012	10.585	940.603	7.699.603	12,2	4.960.005	16,6
2013	10.634	940.222	7.904.048	11,9	5.024.782	16,4
2014	11.162	985.770	8.013.717	12,3	5.061.592	17,0
2015	11.433	1.048.234	8.136.356	12,9	5.133.964	17,9
2016	11.653	1.139.955	8.216.865	13,9	5.142.873	19,6
2017	11.916	1.179.445	8.406.527	14,0	5.099.920	20,5

Fuente: 1990-2013, datos de la Unidad de Información y Análisis, Departamento de Relaciones Laborales de la Dirección Nacional del Trabajo. Datos 1990 y 1996, corregidos por J. Salinero, en *Cuadernos de Investigación* 29. Depto. Estudios. Dirección del Trabajo. Tasa 1996 (\*), estimación propia. 2011-2013, datos del Compendio de Series Estadísticas, 1990-2017. Unidad de Análisis Estadístico, del Depto. Estudios, Dirección del Trabajo.

**Tabla 2. Afiliación de centrales sindicales 2008-2017**

Central	Total	Población nacional afiliada	% del total nacional afiliado
Año 2008			
CUT	447.971	978.828	45,77
CAT	20.877		2,13
UNT	41.113		4,20
Año 2011			
CUT	522.208	1.091.978	47,80
CAT	44.709		4,09
UNT	44.508		4,07
Año 2015			
CUT	368.131	1.203.604	30,5
CAT	21.242		1,7
UNT	18.258		1,5
Año 2016			
CUT	236.114	1.139.955	20,71
CAT	12.295		1,07
UNT	3.465		0,3
Año 2017			
CUT	445.611	1.179.445	37,78
CAT	26.596		2,25
UNT	23.982		2,03

Nota: CUT: Central Unitaria de Trabajadores; CAT: Central Autónoma de Trabajadores; UNT: Unión Nacional de Trabajadores.

Fuente: Informes del Departamento de Relaciones Laborales, Dirección del Trabajo. Oct. 2012. Datos 2008-2010, elaborados por R. Núñez, Unidad de Información y Análisis; datos de 2011 obtenidos de los Registros Administrativos, Dirección del Trabajo, elaborados por la Unidad de Análisis Estadístico. Departamento de Estudios. Dirección del Trabajo. Para 2015, *ibíd.* Para 2016, Oficio de la DT, Ord. 1635, del 13 abril 2017. Para 2017, Datos Depto. Estudio, Dirección del Trabajo.

Como podemos apreciar, la Central más representativa es la CUT — siendo las restantes bastante pequeñas en cuanto a afiliados—, subiendo su afiliación levemente en 2011, para volver a descender progresivamente entre los años 2015 y 2016. Si consideráramos la afiliación a sindicatos vigentes activos, hasta el año 2015, y no la afiliación nacional, como en el cuadro precedente, la tasa de afiliación de la CUT subiría levemente, de 45,77% a 55,9% para el año 2008; de 47,80% a 58,5% en el año 2011; y de 30,5% a 35,1% para 2015, pero ello debido solamente a que la cantidad de afiliados a sindicatos vigentes activos es menor que la afiliación nacional.

De todas formas, incluso en este caso, considerando los años límite entre 2008 y 2015, la caída es aún mayor.

La situación parece más negativa al considerar los datos de 2016, con una caída tanto en la CUT como en las restantes centrales. Este deterioro se debe en gran parte al complejo y difícil escenario vivido en torno a las elecciones del año 2016, con profundos quiebres y divisiones. El año 2017 muestra un importante repunte, pesando el último proceso electoral. Si bien los datos mejoran respecto a 2015, muestran una importante brecha respecto a los años 2008 y 2011. Esto se debe a que la acción de la CUT en el periodo 2016-2017 ha estado más centrada, por una parte, en los debates inherentes al complejo proceso de la reforma laboral y sus consecuencias para el sindicalismo; y por otra —lo que es más grave—, en su dinámica interna (congresos, divisiones, etcétera). Ello la ha llevado a olvidar aquellas importantes iniciativas y mecanismos que había diseñado a fin de concitar la participación de las bases y la concertación con los diversos actores sociales.

Más allá de sus avances y de tener una fuerza orgánica y representativa muy por encima de las restantes centrales, las fallas reseñadas —en particular su baja tasa de representatividad respecto a la fuerza de trabajo ocupada, así como su faccionalización interna— tienden a condicionar una cierta asimetría entre la limitada capacidad de agrupar fuerzas en torno al movimiento sindical y los muy importantes desafíos que plantea la lucha por llevar a cabo su programa y contener las políticas antisindicales del nuevo gobierno Piñera.

## **2 Plataforma de lucha, 2017-2020: construir poder social para cambiar Chile**

El 11° Congreso Nacional de la CUT, realizado el 27 y 28 de enero de 2017, tuvo como objetivos repensar su orgánica para enfrentar, desde sus capacidades institucionales, los desafíos político-sindicales que se proyectan para el periodo. Esta reforma orgánica se encuentra estrechamente unida a su Plataforma de Lucha, orientada a avanzar en cambios y transformaciones profundas para el país. A partir de las resoluciones de su 10° Congreso, en enero de 2016, presentaron al 11° Congreso Nacional la actualización de la plataforma de lucha para el periodo 2017-2020, que busca “marcar puntos esenciales del debate programático que debe culminar con la elección presidencial y parlamentaria de este año”.

### ***2.1 Más y mejor sindicalismo en Chile – Autorreforma sindical***

#### ***Fortalecernos en la unidad de acción***

Este primer título considera principalmente fortalecerse en la unidad y en la acción. Se plantea que el crecimiento debe ser un objetivo e imperativo como

tarea permanente del crecimiento cuantitativo y cualitativo, que se oriente, por una parte, a apoyar la constitución de nuevos sindicatos; y por otra, a incorporar a la Central aquellos sindicatos que, ya conformados, no participan en ninguna multisindical.

Interesa destacar la resolución de la CUT en orden a “iniciar un proceso de fortalecimiento orgánico que tiene como objetivo principal, incrementar la capacidad de acción e incidencia de la CUT en el debate laboral pero también político”. En esta plataforma se definen como “un sindicalismo de clase que supera concepciones gremialistas y busca articular demandas de mayorías sociales que trascienden lo estrictamente laboral interpelando al país”.<sup>5</sup> Al respecto, se puede observar, como aspecto positivo, la conciencia de la directiva nacional de reconocer las debilidades de sus niveles de representación. De allí esta decisión de iniciar un proceso de fortalecimiento orgánico que le permita incrementar su capacidad de incidir en el debate nacional. Incidencia, precisamente, para cumplir con su rol de agregación y canalización de demandas, no solo de los trabajadores, sino de las “mayorías sociales”, y que interpelan al país.

A lo anterior se agrega la decisión de “fortalecerse en la unidad y en la acción”, y unidad “tanto a nivel de sindicatos base, como también de las estructuras superiores, incluso a nivel de centrales”. Siempre con esta conciencia de la necesidad de consolidar su representatividad, la CUT establece que estos esfuerzos deben “ser acompañados de una política clara que incorpore a nuevos sectores, los trabajadores/as informales por ejemplo, y a sectores estratégicos de nuestro país como los trabajadores jóvenes y mujeres”. A ello se agrega “profundizar el trabajo con los y las trabajadoras migrantes. Igualmente, el desarrollar acciones de formación para sus dirigentes y dirigentes, especialmente en estos contextos de cambios en ámbitos laborales, económicos y sociales”. En esta línea, señalan: “Reeditar nuestra propuesta de Escuela Nacional Sindical, partiendo por espacios de formación en la implementación de la reforma laboral, debe ser el primer paso”. Así, su acción, como otro aspecto positivo, podrá focalizarse en incorporar a los trabajadores informales, a los sectores jóvenes y a las mujeres, reconociendo la imperiosa necesidad de acompañar su inclusión con una capacitación y formación adecuadas. Agregan que todo ello le permitirá ampliar su representatividad y fortalecer su unidad, a fin de que el sindicalismo y la CUT “sean el actor social determinante que está llamado a ser”.

---

5 Seguimos el documento “CUT: Construir poder social para cambiar Chile: Plataforma de Lucha 2017-2020”. Santiago, 27 y 28 de enero de 2017. Cfr. página web de la Central, 1 febrero 2017. <https://bit.ly/2JqaHYQ>

## 2.2 Agenda laboral para el trabajo decente

### *Derechos colectivos e individuales*

En este rubro se plantea que uno de los debates pendientes que deja la reforma laboral es avanzar en la plena libertad sindical. Por ello, el derecho a negociación ramal o sectorial se levanta como una de las principales demandas del próximo periodo, demanda que deberá ser levantada desde todos los espacios y por todas las vías. A ello se suma la necesidad de darle acompañamiento a la instalación de la reforma laboral, iniciando un proceso de educación y acompañamiento a los sindicatos que van a negociar este año. Igualmente, se agrega, la decisión de participar en la instalación del Consejo Superior Laboral, creado a partir de la Reforma Laboral, como instancia de diálogo social tripartito a nivel nacional debiera constituirse en la primera piedra de una negociación ramal. Incluye, igualmente, sus permanentes reivindicaciones por “una jornada laboral justa”, el término de los artículos 161 y 159 del Código del Trabajo (terminación del contrato de trabajo o despido por necesidades de la empresa, etcétera). Manifiestan tener pendiente, además, “el desafío de construir de manera efectiva una política salarial que asegure la dignidad del trabajo y el trabajador, garantizando un salario mínimo que le permita a un trabajador y trabajadora superar la pobreza”.

### *Derecho a la seguridad y protección de la vida*

Al respecto se considera que este derecho “debe ser un eje estructural de nuestras batallas para el periodo 2017-2020”, de manera de “avanzar de manera decidida en la implementación de la política nacional de seguridad y salud en el trabajo”. Ello será considerado el nuevo marco que oriente todas las políticas particulares, como la reforma a la ley de mutuales, la nueva normativa en trabajo pesado, de trabajo en altura, la reforma a la ley de enfermedades profesionales, la ley de gestión de seguridad y salud en el trabajo, así como el reconocimiento e igualdad de trato entre el Instituto de Seguridad Laboral, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y las mutuales. Un principal esfuerzo en esta línea será la campaña por la ratificación, por parte del Estado de Chile, de los convenios 155 y 176 de la OIT sobre esta materia. Se considera fundamental que la CUT constituya sus propios estudios e investigaciones en esta área. Con tales objetivos, la Fundación Instituto de Estudios Laborales (FIEL), en conjunto con la Subsecretaría de Salud Pública, deben asumir el desafío de identificar las principales patologías en los sectores laborales. Igualmente, deberán empujar la instalación del derecho a resistencia de los trabajadores en caso de peligro para su integridad física, lo que implica “el derecho a huelga fuera de la negociación colectiva”.

Un particular énfasis se da a las reformas del modelo educacional chileno. Propician al respecto “el fortalecimiento de la Educación Técnico Profesional, la instalación de Centros de Formación Técnico Estatales a nivel regional, las modificaciones al Sistema de Capacitación Laboral y la profundización del reconocimiento de la experiencia a través de la certificación de competencias, ello a fin de mejorar la empleabilidad de los trabajadores/as y en definitiva su calidad de vida laboral”.

### **2.3 Nuevo modelo de desarrollo, más derechos sociales en Chile**

En este acápite, la CUT se propone cuatro objetivos principales: avanzar hacia una efectiva política de seguridad social: nuevo sistema de pensiones; fortalecimiento del sistema de salud público; nuevo modelo de desarrollo sostenible, y una nueva Constitución.

- a) *Avanzar hacia una efectiva política de seguridad social: Nuevo sistema de pensiones.* En este tema proponen un sistema de pensiones “basado en el principio de la solidaridad, construido en base a un sistema de reparto, con cotización equivalente de trabajador y empleador para garantizar pensiones justas”.
- b) *Fortalecimiento del sistema de salud público.* Esta fue una resolución del 10° Congreso, en la cual la CUT se plantea desplegar todos sus esfuerzos y estrategias sindicales para poner en el centro del debate para los próximos años el fortalecimiento del sistema de salud público y su rechazo a la política de concesiones. En esta materia se proponen avanzar en la constitución de la Secretaría o Consejo de Salud. A ello se agrega el rechazo a la política de concesionar hospitales (demanda que se ha levantado desde las organizaciones de trabajadores de la salud), derogar la Ley 20.010 (modifica la Ley 16.744 sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, con el objeto de eliminar la distinción entre empleados y obreros), y fortalecer el sistema público de salud terminando “con el negocio de la salud en manos de las Isapres”.
- c) *Nuevo modelo de desarrollo sostenible.* Definen este nuevo modelo en tres áreas: desarrollo ecológico, desarrollo económico y desarrollo social. Consideran que el crecimiento tiene límites, y que no es compatible con el modelo de desarrollo depredador y rentista de nuestro país. Definen el desarrollo sostenible como aquel que “satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades”. Al respecto establecen que este desarrollo sostenible posee cuatro dimensiones: la sociedad, el medioambiente, la cultura y la economía, las cuales están interconectadas, no separadas. Destacan la resolución del 10° Congreso, que en esta materia decide “avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo que implica

pensar un cambio sustantivo en la actual política económica en nuestro país, esto es, pasar del actual modelo extractivo a un nuevo modelo industrializado". En esta perspectiva, hacen ver que la conformación de Consejos Sectoriales, vinculados a los sectores productivos, resulta de gran relevancia para llevar adelante una propuesta de mayor alcance. Esta iniciativa de los Consejos Sectoriales aparece de especial relevancia, toda vez que ellos especifican y concretizan la labor general de la CUT, acercándose más a la realidad de sus bases y de sus condiciones de vida y trabajo en cada específico sector productivo.

- d) *Nueva Constitución*. Esta sigue siendo una deuda y una demanda fundamental. Al respecto puntualizan que si se quiere lograr las demandas señaladas, se debe "avanzar hacia una Constitución que garantice los derechos económicos, sociales y culturales, dando paso a un Estado Social de Derechos". Para la CUT, todas las demandas reseñadas —garantizar la gratuidad en educación, el fortalecimiento del sistema público, terminar con el actual sistema previsional privado en manos de las AFP, etcétera— no serán logrables si no se cuenta con una nueva Constitución.

Como conclusión, se sostiene en el documento que "converger con amplios sectores para avanzar en las demandas aquí presentadas y otras que surjan, es la tarea que tendrá la CUT para que esta plataforma avance". Para ello se proponen constituirse "como un eje articulador de las demandas de mayorías en nuestro país", pues no será sin los trabajadores y trabajadoras que se consolidarán los cambios, y sin una alianza social amplia es evidente que no podrán avanzar. En este camino, será tarea tanto de la CUT nacional como de las estructuras territoriales "el promover la convergencia y reponer iniciativas como Mesas Sociales en cada territorio". En concreto, y como primer paso, resolvieron sumarse a la convocatoria y marcha por un nuevo sistema de pensiones. Igualmente, se han propuesto "un proceso de cambios para fortalecer nuestra capacidad de acción", a lo que añaden que "nuestras reformas orgánicas solo tienen sentido si se comprenden en el marco del desafío político sindical de hacer del sujeto trabajador organizado un agente activo y protagonista para avanzar en cambios para Chile". Consideran que han dado pasos concretos para enfrentar sus debilidades, y finalizan enfatizando que "hoy no tenemos deudas pendientes que nos impidan asumir la tarea principal: construir poder social para cambiar Chile".

Los contenidos centrales de esta Plataforma de Lucha revelan una CUT que sabe discernir los principales intereses y necesidades no solo de sus bases, sino también de las mayorías sociales, canalizando, agregando y articulando sus demandas, reafirmando así su rol histórico. Reconoce la necesidad de ampliar su labor a los nuevos sectores de trabajadores emergentes, informales,

migrantes, jóvenes y mujeres, así como la importancia de restablecer su unidad en aras de consolidar el sindicalismo como un actor social determinante. Junto a todas sus reivindicaciones concretas, su mirada se amplía hacia la lucha por un nuevo modelo de desarrollo sostenible. Especialmente relevante nos parecen sus metas y propuestas, que rescatan los valores y decisiones de congresos precedentes; en particular, el constituirse como un “eje articulador de las demandas de las mayorías” en el país; el proponerse “hacer del trabajador un agente activo y protagonista para avanzar en cambios para Chile”, en la perspectiva de “construir poder social para cambiar Chile”. Para concretar estas metas, no menos relevante y de especial importancia nos parecen sus opciones por “promover la convergencia y reponer iniciativas como las Mesas Sociales, en cada territorio”, así como los Consejos Sectoriales, aspectos que retomaremos más adelante.

A las definiciones señaladas podemos agregar que este 11° Congreso Nacional del 27 y 28 de enero de 2017, aprobó un conjunto de reformas estatutarias. Muy en síntesis, estas son:

- a) Fortalecer las estructuras territoriales a nivel nacional (CUT provinciales, zonales o locales), con el objetivo de coordinar los sindicatos bases y desarrollar una amplia política de alianzas político-social.
- b) Se incorporará a los estatutos la figura de Consejos Ramales que aglutinen las organizaciones de un mismo sector, los que estarán encabezados por consejeros nacionales y tendrán como objetivos desarrollar plataformas, caminos de acción conjunta y contrapartes de la patronal. Sin perjuicio de lo anterior, el Consejo Directivo Nacional podrá crear otros consejos ramales, estableciéndose como prioritarias las ramas financiera y bancaria.

Estas reformas “buscan fortalecer las estructuras, el funcionamiento de la organización y los comportamientos de los dirigentes y los estilos de liderazgo; las estrategias de organización/sindicalización, negociación colectiva y las alianzas para poder incrementar la representación y poder sindical”.<sup>6</sup>

Este conjunto de diagnósticos, definiciones y propuestas, que revelan una importante renovación de sus mejores dinámicas y orientaciones, lamentablemente quedará opacado por los errores, debilidades y fallas que quedaron al descubierto en los últimos procesos electorarios de la CUT, en los que las acusaciones de irregularidades han condicionado una importante crisis.

6 Cfr. Resumen de los Acuerdos, en <https://bit.ly/2AAM5dt>

### 3 El proceso electoral de la CUT

En las recientes elecciones nacionales de la CUT existieron difíciles y complejas situaciones, no exentas de irregularidades, lo que dio lugar a un largo proceso de impugnaciones y postergaciones. Al respecto, entregaremos una breve reseña de sus hitos más importantes.

#### 3.1 Las elecciones nacionales, 2016

Las elecciones nacionales de la CUT, evento en el que se elegía la nueva directiva compuesta por 45 consejeros, fueron inicialmente programadas para el 25 de agosto del año 2016. Como ha sido habitual, existía un acuerdo, entre el Partido Socialista y el Comunista, para que la lista con mayor votación obtuviera la presidencia de la Central, independientemente de que algún candidato lograra individualmente más sufragios. Participaron seis listas: Lista A, presidida por el independiente Andrés Giordano; Lista B, de Fabián Caballero, del MIR; Lista C, del DC, Nolberto Díaz; Lista D, de Edward Gallardo; la Lista E, de la actual presidente, Bárbara Figueroa; y lista F, de Arturo Martínez. Se estimaba que la competencia se daría principalmente entre Figueroa y Martínez, situándose más atrás Nolberto Díaz. Desde los inicios de este proceso se plantearon críticas por parte de sectores opositores a la actual presidenta, acusando irregularidades en la confección del padrón electoral y la supuesta sobrerrepresentación de algunas organizaciones, así como la inexistencia de algunos registros de votantes. Participaron cerca de 5.300 electores (delegados sindicales), en representación de aproximadamente 555.000 trabajadores afiliados.

Hubo atraso en la entrega de los cómputos en diversas regiones, lo que produjo críticas y molestias. Martínez proclamó su victoria señalando: "Gané. Hace cuatro días que yo gané. No sé por qué no lo quieren reconocer".<sup>7</sup> A las críticas precedentes se agregan las relativas a la constatación de padrones abultados con candidatos que no eran dirigentes y sindicatos inexistentes, o bien en receso, así como la falta de pronunciamiento del Colegio Electoral. Finalmente, a ocho días de las elecciones se entregaron los cómputos, que dieron la primera mayoría a Arturo Martínez, seguido por Bárbara Figueroa y Nolberto Díaz. En el balance del Colegio Electoral Nacional (CEN), se verificó que Martínez logró 19 de los 45 consejeros nacionales, con más de 286.000 votos. Le siguió Figueroa, con 16 electos y casi 253.000 preferencias, mientras la lista y sublista de Nolberto Díaz obtuvo 8 consejeros y unos 66.000 votos

Estos resultados fueron rebatido por Bárbara Figueroa, quien denunció problemas en el padrón electoral, añadiendo: "por ello proponemos realizar un nuevo proceso de votación, en un plazo de 30 días, que superando las proble-

7 Seguimos las noticias de prensa, como diario *La Tercera*, Negocios, 29 agosto 2016 y 1 septiembre 2016.

máticas vigentes, y que concluya con un resultado incuestionable del proceso de elección”.<sup>8</sup> Como era de esperar, Martínez rechazó estas propuestas, mientras Nolberto Díaz planteó su intención de impugnar los resultados. Luego de 16 días de acusaciones y tratativas, con una creciente y progresiva publicidad de estos problemas, los representantes de la lista de Figueroa y de Díaz, con 8 y 16 consejeros, respectivamente, considerando que sus listas obtuvieron la mayoría (24 de 45 consejeros), determinaron la constitución de una “mesa directiva de transición”. Esta mesa quedó conformada por Bárbara Figueroa como presidenta y Nolberto Díaz como secretario general, quedando vacante el cargo de vicepresidente. Dicha mesa presidiría la Central por un tiempo aproximado de ocho meses, lo que condicionó fuerte críticas e impugnaciones por parte de Arturo Martínez.

Más adelante, el Colegio Electoral de la Central hizo públicas todas las irregularidades en el proceso electoral de la CUT, situación que fue confirmada por el informe de la Dirección Nacional del Trabajo (DT).<sup>9</sup> Ello daría pie a nuevas impugnaciones, como la ya anunciada por Nolberto Díaz, secretario general, y por separado, la de Pedro Sepúlveda, dirigente del sector disidente de la Central. En ellas se solicitó anular las elecciones de agosto, acusando alteración del padrón electoral, entrega de documentación falsificada (certificados de vigencia), robo de cajas con material electoral, y votantes inhabilitados. A ello se sumó el establecimiento de una Comisión Investigadora de la DT, así como diversas divisiones en los gremios de la Agrupación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), Colegio de Profesores, la Confederación Nacional de la Salud Municipal (Confusam) y otros, al igual que algunas decisiones de congelamiento de la militancia y desafiliaciones de sindicatos. Finalmente, el 11° Congreso Nacional Ampliado de la CUT aprobó repetir las elecciones el 20 de abril de 2017, fecha que luego se cambiaría, como veremos, para el 30 de mayo.

### **3.2 *Renuncia de Arturo Martínez a la CUT, y resoluciones del Tribunal Electoral Metropolitano***

Como uno de los resultados negativos de estos conflictivos procesos electorarios, finalmente, Arturo Martínez, presidente de la CUT durante doce años y su actual vicepresidente, luego de veintinueve años en esta Central, el lunes 16 de marzo anunció que renunciaba, invitando también a Bárbara Figueroa a “dar un paso al lado”. Más adelante se anunció que Martínez estaría preparando un movimiento paralelo a la CUT y levantando un nuevo referente, que se

8 Cfr. Diario Electrónico de *La Tercera*. <http://diario.latercera.com/2016/09/03/01/index.html>

9 Al respecto, seguimos directamente el diario *La Tercera*, Negocios, 15 de septiembre de 2016. Las páginas 26 y 27 traen un amplio reportaje al respecto, incluyendo reproducciones de certificados emitidos por la DT.

denominaría Central de Trabajadores de Chile, (CTCH), nombre similar al de la emblemática Central de los años 1936-1952, bajo el Frente Popular.<sup>10</sup> Con ella Martínez aspira a ejercer un rol paralelo al de la CUT, pero agrupando sindicatos del sector privado.

Previamente, el Primer Tribunal Electoral (TE), de la Región Metropolitana, en respuesta a las impugnaciones recibidas, decidió suspender las elecciones fijadas para el 20 de abril. Ello para resolver si hubo o no irregularidades en las fallidas elecciones del 25 de agosto de 2016, que —como vimos— dieron origen a fuertes críticas y divergencias en su interior, y que llevaron a la conformación de una directiva transitoria encabezada por Bárbara Figueroa. Finalmente, el TE informó que la Dirección del Trabajo (DT) debía cumplir la resolución de suspensión, por lo que no facilitaría ministros de fe a la Central para la validación de los comicios. El Colegio Electoral de la CUT (CEN) acató esta disposición, señalando que “aun cuando están todas las condiciones técnicas para realizar las elecciones y teniendo instrumentos jurídicos para cumplir con la fecha (...) hemos concluido que asegurar el éxito del proceso electoral supone reprogramar la fecha de la elección”.<sup>11</sup>

### **3.3 La CUT admite irregularidades ante el Tribunal Electoral de la Región Metropolitana**

Frente a estas determinaciones, Bárbara Figueroa aceptó las impugnaciones interpuestas por el fallido proceso electoral de agosto de 2016, el cual finalizó con una directiva transitoria liderada por ella y Nolberto Díaz.<sup>12</sup> Según explicó una fuente del TE, en la carta Figueroa “acepta en nombre de la CUT, que todo lo que plantearon los denunciantes efectivamente ocurrió. Asumió jurídicamente todas esas denuncias”. En el documento, la presidenta de la CUT, agregó que “no existe, por tanto, controversia alguna que deba dilucidar vuestro Tribunal, razón por la cual, solicito respetuosamente dictar sentencia sin más trámite, declarándose la nulidad de la elección desarrollada el 26 de agosto de 2016”. Fuentes cercanas al Tribunal Electoral sostuvieron que el ingreso de este documento “facilita la entrega de una sentencia final, lo que no debería tomar más de dos semanas”.<sup>13</sup>

10 Cfr. “Arturo Martínez, emblemático dirigente de la CUT, prepara un movimiento paralelo a la multisindical”, *El Mostrador*, Mercados, 23 mayo 2027. <https://bit.ly/2AB5P0p>

11 C. León, “Tribunal Electoral de la RM suspende elecciones de la CUT”, *La Tercera*, 13 abril 2017. <https://bit.ly/2qk7JMM>

12 C. León, “CUT admite irregularidades en fallidos comicios ante Tribunal Electoral de RM”, *La Tercera*, Negocios, 6 mayo 2017. <https://bit.ly/2Dd3jzQ>

13 *Ibíd.*

### 3.4 El fallo del Tribunal Electoral anula las elecciones de 2016

Finalmente, el fallo del Tribunal Electoral Regional (fechado el 12 de mayo), señaló que el Primer Tribunal Electoral Regional dictó sentencia definitiva respecto a las elecciones celebradas el 25 de agosto de 2016, indicando *la nulidad de las mismas y ordenando la realización de nuevas elecciones*. Se indica en la sentencia que “se declara nula la elección, debiendo dicha organización sindical proceder a la realización de un nuevo acto eleccionario, con estricta sujeción a las normas legales y estatutarias que le sean aplicables”.<sup>14</sup> Asimismo, el dictamen ratifica que “existieron irregularidades que solo podían ser corregidas, mediante la realización de un nuevo acto eleccionario y con las garantías de transparencia establecidas por nuestro congreso nacional, a fin de evitar los ya conocidos problemas acontecidos en la elección de agosto de 2016”. En la sentencia se expresa que “es coincidente con lo que mayoritariamente han sostenido los diversos sectores representados en la Central, proceso ratificado a través de siete consejos directivos nacionales ampliados en estos ocho meses y un congreso nacional durante el mes de enero del 2017, que se abocó a corregir y generar mecanismos de regulación y transparencia de las organizaciones y del padrón electoral, hemos iniciado un proceso sin retorno a más y mejor democracia interna y transparencia”.<sup>15</sup>

Al respecto, la presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa anunció que se realizarían las nuevas elecciones “con un control de padrón, con mecanismos de autorregulación de la membresía de las organizaciones, con la publicación y transparencia respecto del pago de cuotas de las organizaciones, es decir, con todo aquello que no había operado como criterio mínimo para el proceso electoral del 25 de agosto”. En tales términos, no habría una nueva inscripción de candidatos.<sup>16</sup> Estos comicios del 30 de mayo se realizaron a través del sistema de votación electrónica ponderada, administrado por la empresa EVoting. Las listas, con los correspondientes candidatos que las encabezan, fueron: Lista A, Eduardo Aravena; Lista B, Yobana Salinas; *Lista C, Bárbara Figueroa*; Lista D, Fabián Caballero; y Lista E, Ana María Gutiérrez, con la Sublista 1: “La CUT somos todos”, liderada por Nolberto Díaz, y Sublista 2, liderada por José Galaz.

14 Seguimos directamente <http://elmuro.cl/el-irrefutable-fallo-del-tribunal-electoral-contra-el-fraude-en-elmuro/2017-05-15/133615.html> [conexión privada].

15 CUT Chile, “Comunicado público. Fallo Tribunal Electoral sobre elecciones CUT año 2016”, documento firmado por Nolberto Díaz, Secretario General CUT-Chile, y Bárbara Figueroa, Presidenta Nacional CUT-Chile, 12 mayo 2017, en <https://bit.ly/2yK3vCO>. Véase también “Tribunal Electoral anula comicios presidenciales de la CUT ante irregularidades”, *bibobiochile.cl*, Nacional, 12 mayo 2017. <https://bit.ly/2PtE3ep>.

16 Cfr. “El próximo 30 de mayo se realizarán elecciones extraordinarias en la CUT”, *sindical.cl*, 19 mayo 2017. <https://bit.ly/2AZJU9U>

Bárbara Figueroa hizo un llamado a las organizaciones a participar activamente en estos comicios, para que así “seamos constructores del proceso de autorreforma desde todos los espacios (...) Tenemos grandes tareas para futuro post 30 de mayo, pero una prioridad es participar en este proceso electoral”.<sup>17</sup>

### 3.5 *Universo de votantes*

El congelamiento de algunas asociaciones, como la Confusam y el Colegio de Profesores, implicó una fuerte reducción de los trabajadores que participaron en las elecciones de la CUT, quedando en 158.508, lejos de los más de 640.000 de las elecciones de 2012. Ello no obstante, la Dirección Nacional del Trabajo, en su Oficio del 13 de abril, le atribuyó una representatividad de 236.000 trabajadores.<sup>18</sup>

En estas elecciones participaron 131 organizaciones, entre sindicatos, federaciones, asociaciones y confederaciones. Entre ellos, y en cuanto a representatividad, destacan el Sindicato del Banco del Estado, donde cada uno de los 18 electores habilitados a votar representaba a 500 trabajadores, completando un total de 9000 votos. Lo mismo sucedió con el Sindicato Interempresa Líder, de trabajadores en Walmart Chile, donde los votos de los 18 electores habilitados representaba a 487 funcionarios, logrando un total de 8972 votos.<sup>19</sup> Las asociaciones tuvieron la mayor ponderación de votos en la elección, con más de 65.000 votos representados; de ellos, la ANEF, por ejemplo, representó poco más de 32.000 trabajadores

Como era de esperar, la Confusam descalificó este nuevo proceso, criticando que “esta nueva elección ‘flash’, citada en plazos ajenos a los definidos en el estatuto de la organización, a realizarse por el sistema de voto ponderado y con un padrón que se redujo a la tercera parte del supuesto electorado participante en el anterior proceso, es en definitiva, un nuevo fraude electoral”.<sup>20</sup> Los 2582 electores que podían votar eran 1623 hombres y 959 mujeres, que elegirían la nueva directiva nacional para los años 2017-2020.

### 3.6 *Resultados finales*

Con un total de 49.557 votos, Bárbara Figueroa (PC) logró, el 30 de mayo, la primera mayoría en las elecciones de la directiva nacional de la CUT, siendo reelegida como presidenta de la Central. Superó a su compañero de lista y actual

17 *Ibíd.*

18 Estas diferencias entre los datos de la CUT y de la DT bien podrían deberse a que la Dirección Nacional del Trabajo no hubiera considerado los congelamientos y desafiliaciones reseñados, o bien por no contabilizar los sindicatos que no lograron ponerse al día con sus cuotas. [N. del A.]

19 Para estos datos seguimos el diario *La Tercera*, Negocios, 30 mayo 2017.

20 *Ibíd.*

presidente de la ANEF, Carlos Insunza, quien alcanzó 29.299 votos. En tercer lugar quedó José Manuel Díaz, de la lista E, de la DC, con 24.517 preferencias. Con estos resultados, Bárbara Figueroa quedó al mando de la CUT hasta 2020. Figueroa apreció el nivel de participación en estas elecciones: “Estamos muy contentos por el marco de la participación, tenemos que ver que cuadre todo, y muy contenta con el resultado como lista. Esto es un reconocimiento a lo que hemos hecho y, además, una gran responsabilidad”, agregando: “Vamos a tener que hacer un trabajo muy arduo por recuperar las confianzas”.<sup>21</sup> El comunicado de las elecciones al Consejo Nacional, del Colegio Electoral Nacional de la CUT, entrega los siguientes datos:<sup>22</sup> la Lista C, “Unidad, Amplitud y Lucha”, de la actual timonel de la CUT, Bárbara Figueroa, encabezó las preferencias, con 387.667 votos. Detrás se ubicó la lista E, “Por la Unidad Sindical”, con 293.382 votos. Este último pacto era el más cercano al expresidente de la sindical, Arturo Martínez, quien decidió no postular en esta elección tras lo ocurrido anteriormente. En tanto la Lista B, “Por una CUT autónoma e inclusiva”, consiguió 59.891 votos. En cuanto al total de votos de las listas en competencia, fueron 774.338, obteniendo la Lista B, 3 consejeros; la Lista C, 23; la Lista D, 2; y la Lista E, 17, del total de 45 consejeros.

Bárbara Figueroa valoró la participación de más del 60% de los afiliados y ratificó que Nolberto Díaz seguirá siendo el secretario general, y la dirigente Amalia Pereira, la primera vicepresidenta. Igualmente manifestó que “ya cerrado el proceso de las elecciones en la CUT, nos pondremos al servicio del paro de los funcionarios de aduanas”, sector que a la fecha se encontraba paralizado desde hacía más de una semana, tras el quiebre de las negociaciones con el Ministerio de Hacienda.<sup>23</sup> En cuanto a los otros cargos de la nueva directiva, estos son: José Manuel Díaz, en Tesorería General; Guillermo Salinas, en Vicepresidencia de Organización; Julia Requena, en Vicepresidenta de la Mujer; Eric Campos, en Vicepresidencia de Comunicaciones; Tamara Muñoz, en Vicepresidencia de Relaciones Internacionales, y Fabián Caballero, en Vicepresidencia de Formación Sindical.<sup>24</sup>

#### **4 La CUT ante las amenazas del segundo gobierno de Sebastián Piñera**

A pocos días de asumir el nuevo Gobierno, la presidenta de la CUT, Bárbara Figueroa, se refirió a posibles modificaciones a la reforma laboral, enfatizando

21 Seguimos directamente el diario *La Tercera*, 31 mayo 2017, <http://www.latercera.com/edicion-impresa/>

22 Véase informaciones del Colegio de Profesores, que reproduce el “Comunicado elecciones Consejo Nacional. Colegio Electoral Nacional, CUT 2017”, 31 mayo 2017, en <http://profesorprovincialmaipo.cl/web/elecciones-cut-30-de-mayo-2017.html>

23 Cfr. *La Tercera*, Negocios, 1 junio 2017.

24 Cfr. página web de la CUT, <https://cut.cl/Elecciones/2017/05/31/se-constituyo-directiva-nacional-cut-2017-2020/>

que “hay materias que están consolidadas, como es el caso de los servicios mínimos, el piso mínimo, la extensión de beneficios solo a los afiliados y la titularidad sindical. No hay que cerrarse nunca a que se hagan modificaciones a la Ley, lo que no se puede imponer es que se hagan cambios a menos de un año de implementada la reforma”.<sup>25</sup> Y serán precisamente estas las materias que el nuevo Gobierno intentará modificar. De hecho, está propiciando corregir los “defectos” de la reforma laboral, que el nuevo ministro del Trabajo puntualiza justamente como los servicios mínimos, grupos negociadores, procedimiento del término de la huelga o extensión de beneficios, más los indicados por la CUT, correcciones que se harían tanto mediante dictámenes de la DT, como a través de reformas legales.<sup>26</sup>

La CUT seguirá insistiendo en rechazar estas medidas del Gobierno, a las que ha agregado el estatuto laboral para estudiantes y la flexibilidad laboral, por la precariedad laboral que puede provocar, enfatizando que “a un año de su implementación [de la reforma laboral], estamos frente a la amenaza que estos nuevos instrumentos se vulneren, ya no por la vía del debate parlamentario, sino por la vía de dictámenes, transformando a la DT en un apéndice del Gobierno (...) en un instrumento al servicio de los empresarios”.<sup>27</sup> Concretando estas “reformas a la reforma”, el presidente Piñera, en el mes de septiembre de 2018, confirmó el envío de la reforma al actual sistema de pensiones y de la reforma laboral. Como lo justificó el ministro Monckeberg, “lamentablemente la reforma implementada tuvo muchos problemas, algunas normas se prestan para distintas interpretaciones y además tuvo muchos pecados de omisión. Dejó muchas áreas sin regular y sin proteger, porque no todo es el contrato colectivo”.<sup>28</sup>

Frente a estas amenazas, es posible preguntarse en qué medida la fuerza y capacidad de convocatoria de la CUT serán suficientes para responder a estos nuevos desafíos y defenderse de las políticas regresivas del actual Gobierno.

## 5 Frente a los nuevos desafíos

La dinámica y orientación de la CUT en los últimos años ofrece importantes fallas y debilidades. Destacamos la progresiva pérdida de representatividad en las últimas décadas y, muy especialmente, las pugnas, divisiones internas,

25 Ibid. 1 marzo 2018.

26 Diario *Pulso*, [www.pulso.cl](http://www.pulso.cl), 10 y 12 mayo 2018.

27 Ibid., 2 mayo 2018. Véase también el artículo “Los nudos de la reforma laboral que el Gobierno debe desatar”, *Pulso*, 1 mayo 2016, justamente en el primer aniversario de la implementación de la reforma laboral. Véase igualmente José Luis Ugarte, “El caos jurídico en torno a la reforma laboral”, en [pic.twitter.com/puekY89DWI](https://pic.twitter.com/puekY89DWI), 21 octubre 2018.

28 P. Marchetti Michels, “Reforma laboral para septiembre: La otra batalla que se viene entre el Gobierno y la oposición en el Congreso”, *Emol/Economía*, 1 septiembre 2018. <https://bit.ly/25xCEIH>

desafiliaciones y congelamientos de militancias, derivadas de los negativos y complejos procesos electorales recientes de la CUT, todo lo cual le ha restado convocatoria, unidad y fuerza para reforzar su capacidad reivindicativa y su protagonismo como actor social.

### **5.1 Iniciativas propuestas por la CUT**

No obstante lo anterior, se pueden encontrar diversas iniciativas y programas de acción que la CUT ha venido planteando en los últimos años y que ofrecen importantes proyecciones de renovación.

Rescatamos las definiciones de su 11° Congreso Nacional, en orden a iniciar un proceso de autorreforma sindical, a fin de adecuar su orgánica y estructuras a los nuevos desafíos del mundo del trabajo y a sus amenazas de cambios y de precarización del trabajo y del empleo, propósito unido a su opción por *“repensarse” en su orgánica*, construyendo “poder social”, para transformar Chile. A ello se agregan sus diversas iniciativas que van en la dirección de democratizar la CUT e incentivar la participación de las bases. Entre estas iniciativas destacamos el Parlamento Social y Político (PSP), dirigido a “movilizar a la ciudadanía a fin de impulsar impostergables reformas sociales y políticas, como la de educación, negociación colectiva y de los sistemas electoral binominal y previsional”, propuesta presentada por la CUT, la Confederación que representa a la pequeña y mediana empresa (Conupia) y el Colegio de Profesores.<sup>29</sup> Además, en la perspectiva de incentivar la participación de las bases y de las organizaciones de la sociedad civil y representar sus intereses, propuestas y reivindicaciones, la CUT instituyó las Mesas Sociales, o Mesas de Trabajo, luchando por la superación de las problemáticas de la educación, el medioambiente, el trabajo, la salud, la justicia, entre otros.<sup>30</sup>

En esta misma línea se constituyeron las Redes de Trabajo territoriales, a fin de consolidar la identidad de la CUT y considerar los temas laborales relevantes en los territorios, con las organizaciones participantes y otros interesados, junto con establecer espacios de coordinación y responsables (coordinadores) por los ámbitos de acción que se predefinan. Con ello se lograría darles mayor contenido y factibilidad a estas mesas y, a la vez, incorporar los intereses y aspiraciones de la ciudadanía, favoreciendo su participación y su colaboración en estas temáticas.

Otra iniciativa interesante es aquella dirigida a implementar las Cumbres Sociales, en las que se convocaría a las organizaciones de la sociedad

29 Véase mi libro *El trabajo, ¿servidumbre o realización?* (Santiago: Ed. Radio U. de Chile, 2017), p. 153 y ss.

30 *Ibíd.*, p. 156 y ss.

civil a construir un proyecto para un nuevo Chile y debatir respecto a los problemas de los diferentes sectores sociales, a fin de recoger propuestas de solución que surjan desde la base. Esta misma relevancia tiene la decisión de la CUT de preocuparse por aquellos vastos sectores de trabajadores informales, sin derechos, marginados y excluidos, así como su llamado a fortalecer el diálogo social para llegar al fondo de los problemas laborales.

Igualmente destacables son las propuestas de la CUT en cuanto a constituir los Consejos Ramales, iniciativa destinada a potencializar la participación de las organizaciones de base desde sus ámbitos de trabajo para desarrollar plataformas, caminos de acción conjunta y contrapartes de la patronal. Importante es también su determinación de establecer las elecciones universales de sus dirigentes y luchar por una nueva Constitución, objetivos presentados en su 11° Congreso Nacional.

### ***5.2 Avances en la concreción de estas iniciativas***

De forma resumida, mostraremos la forma en que se han ido concretando muchas de estas iniciativas, que tienen especial proyección en orden a impulsar una efectiva renovación de la acción sindical.

El Parlamento Social y Político (PSP), que fue dado a conocer previamente, tuvo lugar el 18 de junio de 2006. Su finalidad fue ir construyendo identidad y visualizar los temas relevantes en los territorios, con las organizaciones participantes y otros interesados junto con establecer espacios de coordinación y responsables (coordinadores) por ámbitos de acción que se predefinan". Esta instancia fue presentada por la CUT, la Confederación de la pequeña y mediana empresa (Conupia) y el Colegio de Profesores, y tuvo el apoyo de diversos dirigentes de los principales partidos de la Concertación. También se han organizado PSP por comunas y provincias, vinculando organizaciones sindicales, organizaciones territoriales y partidos.

Las Cumbres Sociales se inauguraron el 7 y 8 de septiembre de 2012. A ellas se convoca a todas las organizaciones de la sociedad civil interesadas en construir colectivamente un proyecto de país, para un Nuevo Chile. Sus labores se orientan a diagnosticar las problemáticas de los diferentes sectores sociales para recoger las propuestas de solución desde la base. Se orientan igualmente a discutir territorialmente la propuesta de la CUT en esas materias, fortaleciendo la creación y consolidación de mesas sociales en los diferentes territorios del país.

Las Mesas Sociales o Mesas de Trabajo fueron impulsadas por la CUT a partir de 2011, influyendo en ello las movilizaciones estudiantiles y sus reivindicaciones.

ciones. Una de sus primeras labores fue la elaboración del Acuerdo Nacional para Democracia Social Ahora.<sup>31</sup> En él se convoca a las diversas organizaciones sociales para tratar las problemáticas ligadas a la educación y el medioambiente, al trabajo, la salud, la justicia, etcétera. En 2015, y a fin de expresar conjuntamente las demandas de todos los sectores y actores que componían las mesas sociales, se convocó al Paro Nacional del 24 y 25 de agosto de ese año. Como proyección de su labor, en el presente año, se constituyó una Mesa Sindical, con el objetivo de analizar, discutir y generar conocimiento en torno a la situación de los trabajadores migrantes en la Región de Magallanes y los principales desafíos que esta situación presenta. Esta mesa está integrada por las tres centrales —CUT, CAT, UNT— en conjunto con la Dirección del Trabajo (DT) y la Secretaría Regional Ministerial (Seremi) del Trabajo de la Región de Magallanes, con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y están trabajando para instalar una mesa que aborde específicamente el tema del trabajo decente y la migración. Concretando estos objetivos, más adelante, el 20 de octubre de 2018, se dio a conocer que los integrantes de la Mesa Sindical Nacional (compuesta por representantes de las centrales sindicales CUT, CAT y UNT), en conjunto con la Dirección del Trabajo (DT) y la Seremi del Trabajo de la Región de Magallanes, con el apoyo de la OIT, están trabajando para instalar una Mesa del Trabajo Decente y la Migración. Al respecto, la vicepresidenta de la CUT, Amalia Pereira, como parte de la Mesa Sindical Nacional, señaló que “hace un año que formamos una mesa de trabajo con las tres centrales en ejercicio: CAT, CUT y UNT, para abordar esto desde el punto de vista laboral, buscando sensibilizar e informar sobre la realidad del trabajador migrante. Con esa mirada empezamos por Arica y hoy estamos en Punta Arenas y lo que buscamos es dejar instaurada una mesa de trabajo en un diálogo tripartito, considerando esta situación migratoria explosiva del país y la región, pero con una mirada local”.<sup>32</sup>

En esta misma línea, y también a partir de las Mesas Sociales, la CUT y otras organizaciones sociales decidieron trabajar con un modelo de “red de trabajo”, que les permitiría “ir construyendo identidad y visualizar los temas relevantes en los territorios, con las organizaciones participantes y otros interesados (...) junto con establecer espacios de coordinación y responsables (coordinadores) por ámbitos de acción que se predefinan”.<sup>33</sup> Estas redes de trabajo ayudarían, en un proceso de interacción fructífera, a darles mayor contenido y factibilidad a las Mesas Sociales y, a la vez, incorporar los intereses y aspiraciones de la

31 Manifiesto “Acuerdo Nacional para Democracia Social Ahora”, 13 agosto 2011, reproducido en <https://bit.ly/2OAOusj>

32 OIT, “Chile: Buscan instalar primera mesa sindical sobre trabajo decente y migración en la Región de Magallanes”, 23 octubre 2017. <https://bit.ly/2JRC5PQ>

33 Documentación de la CUT: [www.cutchile.cl](http://www.cutchile.cl).

ciudadanía, favoreciendo su participación y su colaboración en orden a luchar por sus intereses en cada sector y región.

Siempre en esta perspectiva de impulsar iniciativas que contribuyan a una renovación de la acción sindical, la CUT se ha preocupado de las labores de capacitación de sus bases. Al respecto, aprovechó los Comités Bipartitos de Capacitación (CBC), establecidos por el Gobierno de Frei Ruiz-Tagle el año 1997, un sistema de capacitación empresarios-trabajadores basado en una concepción participativa de la empresa, entendida como una comunidad de trabajo, por lo que se requiere el concurso participativo, creativo y dialogante de sus componentes. Funcionan en empresas de más de quince trabajadores. Al respecto, la CUT, a través de su Instituto FIEL, inició la investigación “Situación Actual y Proyecciones en un Nuevo Modelo de Formación para el Trabajo”. Para llevarla a cabo organizó el seminario “Hacia un Sistema de Formación para el Trabajo en Chile: Rol de los Comités Bipartitos de Capacitación y Otras Instancias de Participación”, que se realizó el 10 de octubre de 2018. La idea es impulsar estos CBC, a fin de mejorar sus competencias, adaptándolas a las nuevas tecnologías y nuevas funciones en la empresa de hoy.<sup>34</sup>

En el ámbito de la Salud, la Secretaría de la CUT realizó su Primer Congreso de la Salud Pública y Privada, a mediados de agosto de 2018, reuniendo a dirigentes de organizaciones sindicales de trabajadores de ambos sectores, para impulsar un nuevo modelo de salud para Chile. En este evento se definieron, entre otros compromisos, la puesta en marcha de una escuela de formación y capacitación sobre Política en Salud; la elaboración de cuadernos de salud temáticos; un programa de la radio de la CUT; y la elaboración de una plataforma de lucha. Respecto a la escuela de formación para dirigentes sociales y sindicales de la salud, se acordó como primera tarea hacer una encuesta destinada a indagar en nivel de conocimientos existentes, comenzando con un grupo piloto para realizarla con un carácter más masivo.<sup>35</sup> Poco más adelante, el 12 de octubre de este año 2018, la Secretaría de Condiciones de Trabajo, Seguridad e Higiene Industrial y Medioambiente de la CUT, lanzó el Programa de Formación Inicial, destinado a monitores de la CUT, con el cual se inaugura la Red Sindical en Materia de Salud y Seguridad en el Trabajo, que se proyectará a lo largo de todo el país a través de las CUT provinciales. La idea es dotar a la CUT, desde Arica a Punta Arenas, de trabajadores capacitados para detectar y enfrentar los problemas en materia de salud ocupacional y condiciones medioambientales, en cada territorio, “donde todas las contrapartes tengamos

34 CUT, “FIEL-CUT organiza seminario sobre desafíos para actualizar los Comités Bipartitos de Capacitación de las empresas”, 8 octubre 2018. <https://bit.ly/2yGJE4>

35 CUT, “Secretaría de la Salud de la CUT anuncia resoluciones que marcan un hito en su gestión”, 9 octubre 2018, <https://bit.ly/2AW62LD>

posibilidad de actuar, de decidir y de proponer las mejores políticas públicas que cuenten con legitimidad, para que mañana se hagan cambios que nos representen a todos y todas". La idea se concretó el 16 de octubre.<sup>36</sup>

En el marco de las movilizaciones en defensa de los derechos de los trabajadores y los sectores populares, la CUT se reunió con la Coordinadora Nacional de Trabajadores y Trabajadoras NO+AFP, convocando a sumarse a la Protesta Nacional organizada por la Coordinadora, "A conquistar la seguridad social", que se realizó el 24 de octubre de 2018; y al Paro Nacional Activo anunciado por la CUT para el jueves 8 de noviembre del mismo año. La Coordinadora Nacional presentó su propuesta de cambios estructurales al actual sistema de pensiones, apoyada por la CUT. Al respecto, Bárbara Figueroa, en representación de la CUT, valoró "el marco de unidad de los actores del mundo social y particularmente del mundo sindical", enfatizando que "ninguna propuesta que pueda emanar hoy día sin la discusión con los actores, es una propuesta que pueda contar con legitimidad (...). Ninguna iniciativa de ley, ya sea en el ámbito previsional o en el ámbito laboral que no cuente con la participación activa de los incumbentes y con la consideración de nuestras propuestas, pueda siquiera tener espacio para ser legislada". Insistió en que no vuelva a ocurrir "lo que ya nos está ocurriendo con iniciativas como teletrabajo u otras cuando tengamos que hablar de un tema tan trascendental y relevante para nuestro país como es el tema de pensiones".<sup>37</sup>

Intentando responder a las amenazas del Gobierno, la CUT, a través de su Instituto de Estudios Laborales (FIEL), junto a otras organizaciones sociales —Fundación NODO XXI, el Centro Democracia y Comunidad, el Instituto Alejandro Lipschutz y el Instituto Igualdad, Fundación Friedrich Ebert— han organizado el ciclo de seminarios *¿Es posible otro modelo de Desarrollo en Chile... con un gobierno de Derecha?* El ciclo incluye "Agenda Laboral de Piñera: ¿es posible una ruta hacia el trabajo Decente en el marco del Desarrollo Sustentable?", y "Crisis Medioambiental en Quintero: el nuevo rol de la Política y la Acción Sindical", ambos el 26 de octubre de 2018 en la Sede Nacional de la CUT.<sup>38</sup> Estos seminarios se dirigen a convocar a dirigentes sindicales, trabajadores, profesionales, académicos y diversas organizaciones de la sociedad civil, para reflexionar respecto a las amenazas del nuevo Gobierno, en orden a ir debilitando los avances logrados con la reforma laboral, principalmente —como ya consignamos— en las normas referidas a los servicios mínimos,

36 CUT, "CUT crea a nivel país Red Sindical de Salud y Seguridad en el Trabajo", 16 octubre 2018. <https://bit.ly/2qijwv5>

37 CUT, "CUT y Coordinadora NO + AFP convocan conjuntamente movilizaciones para el 24 de octubre y Paro Nacional Activo del 8 de noviembre", 19 octubre 2018. <https://bit.ly/2OensXp>

38 Cfr. <https://twitter.com/Cutchile/status/1053353752550428673/photo/1>. Véase @icalchile @NodoXXI

grupos negociadores, piso mínimo, extensión de beneficios que tenderían a hacer más difíciles los caminos hacia un trabajo decente.

\*\*\*

Pese a los avances recién consignados, tiende a mantenerse una asimetría entre la capacidad de la CUT de agrupar fuerzas en torno al movimiento sindical, y la agenda de cambios que se ha propuesto de manera de confrontar exitosamente las políticas antisindicales del segundo gobierno Piñera.

Incrementar sus niveles de representatividad y convocatoria, mayor unidad orgánica y fuerza de presión y lucha para defender los intereses de los trabajadores y las conquistas logradas, serán fundamentales para contener los intentos de las nuevas autoridades en orden a debilitar o desvirtuar sus derechos adquiridos.

Involucrar en estas iniciativas sus instancias intermedias, como las confederaciones, federaciones, asociaciones, colegios profesionales y sindicatos, fortalecerá la capacidad de lucha de la CUT en defensa de los derechos y libertades de sus representados, frente a todo intento por vulnerar las conquistas logradas y su rol de interlocutor y actor social de renovación democrática.

# Educación superior

# Educación superior bajo los gobiernos de Bachelet y Piñera: un balance preliminar del último quinquenio (2014-2018)

Luis Eduardo González<sup>1</sup>

Oscar Espinoza<sup>2</sup>

El propósito de este texto es analizar las realizaciones del segundo gobierno de Bachelet en comparación con lo que ha efectuado o se propone llevar a cabo el gobierno de Piñera, partiendo de la base de que las orientaciones valóricas que sustentan a ambos regímenes son diferentes. En ese marco, se plantean algunas propuestas para enfrentar los desafíos actuales.

El documento se ha organizado en cinco partes. La primera da cuenta de los cambios de tendencias y logros del gobierno de Bachelet. La segunda se refiere a la nueva Ley de Educación Superior y, en particular, a los cambios en el régimen de financiamiento y la incorporación de la gratuidad. La tercera sección consigna la nueva mirada sobre la educación superior que tiene el gobierno de Piñera, sobre la base de un esquema valórico distinto. La cuarta parte alude a los temas pendientes no abordados por los últimos dos gobiernos. Finalmente, el quinto apartado resume las conclusiones y algunas recomendaciones.

---

1 Luis Eduardo González. Investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). E-mail: legonzalez.fiegehen@gmail.com

2 Oscar Espinoza. Investigador del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad de Playa Ancha, investigador del Instituto Interuniversitario de Investigación Educativa (IESED-Chile) e investigador del Programa Interdisciplinario de Investigaciones en Educación (PIIE). E-mail: oespinoza@academia.cl

## 1 Los cambios de tendencias y los logros del gobierno de Bachelet

La relevancia que tiene el segundo gobierno de Bachelet (2014-2018) radica en que, por primera vez tras el retorno a la democracia, se pone en tela de juicio el modelo neoliberal como consecuencia de las constantes y masivas movilizaciones estudiantiles que, desde el año 2011 en adelante, han venido demandando educación gratuita universal, de calidad y sin fines lucro. En efecto, en el programa de gobierno se plantea la educación en general, y en particular en el nivel terciario, no como un bien transable que opera con la lógica del mercado, sino como un derecho. De este modo, la educación superior deja de concebirse como un privilegio y recupera su sentido social, en el cual el Estado asume un rol más protagónico (Contreras, 2017).

Este cambio está respaldado por el conjunto de leyes y normativas aprobadas en el sector educación y de otras que quedaron en el trámite parlamentario. Entre las primeras se pueden mencionar la Ley de Educación Superior; la creación de dos nuevas universidades estatales (Congreso Nacional, 2015a), con lo cual se establece una oferta por cada región; y la fundación de quince centros de formación técnica (CFT) estatales. Cabe resaltar que al inicio del mandato de Bachelet no había oferta estatal en materia de Institutos Profesionales (IP), y tampoco de CFT.

A lo anterior se suman las propuestas de leyes y normativas que se dejaron presentadas al término del gobierno (Ministerio de Educación [Mineduc], 2017b). Una de ellas es la ley que norma las universidades estatales, la cual plantea la responsabilidad del Estado respecto a sus instituciones, fortalece la autonomía, perfecciona la gobernanza, regula el financiamiento y crea un Consejo de Coordinación de Universidades del Estado. Este proyecto, que pasó al último trámite en el proceso de revisión que llevaba adelante el Tribunal Constitucional, finalmente fue aprobado a mediados del año 2018 bajo el gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022). Además, se aprobó una modificación del reglamento de educación superior regional por la vía de una Resolución del Ministerio de Educación (Mineduc, 2018a); y el Decreto Supremo N° 89, que modifica el Reglamento del Fondo de Desarrollo Institucional (Mineduc, 2017a). La formalización del préstamo del Banco Mundial para el fortalecimiento de universidades estatales (ya firmado por la expresidenta; véase Bachelet, 2017a), se encuentra en el Congreso para su última tramitación. A lo anterior se agrega la dictación del decreto que modifica el Reglamento del Convenio Marco de Universidades Estatales (Contreras, 2018; Mineduc, 2018b).

Durante el segundo gobierno de Bachelet se llevaron a cabo diversas acciones tendientes a introducir mejoras en el sistema terciario y se lograron, igualmente, algunos objetivos dignos de resaltarse. Entre otros, cabe destacar el incremento que experimentó el gasto público en educación superior, que

subió del 1,0% en el año 2015 al 1,1% del PIB en 2016. En términos brutos, dicho gasto ascendió a MM\$1.852.287, y de ese total, la mitad se destinó a apoyar financieramente a los estudiantes por la vía de becas, créditos y gratuidad. A su vez, las publicaciones científicas en revistas internacionales tuvieron un incremento del 10% (Contreras, 2018).

Hubo, asimismo, avances respecto de la calidad de la oferta, como lo muestran diversos *rankings* internacionales, que ubican a Chile en una posición de liderazgo regional en su sistema de educación superior. Se logró también, por una parte, aminorar las dificultades económicas que enfrentaban los postulantes y estudiantes de menores recursos para cursar estudios de nivel terciario; y, por otra, compensar en parte las debilidades de la preparación previa, por ejemplo, a través del Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE) (Mineduc/PACE, 2017).

En lo que respecta a la discriminación en el acceso por falta de recursos, con la instauración progresiva de la gratuidad de los estudios postsecundarios se dio un paso sustantivo en materia de equidad no solo en el plano del acceso, sino también en cuanto a permanencia, desempeño y resultados. No se puede olvidar que, inicialmente, la gratuidad fue implementada mediante la incorporación de las glosas aprobadas para este rubro en las leyes de presupuesto de 2015 y 2016 (Congreso Nacional, 2015b, 2016b) y, *a posteriori*, con la promulgación de la Ley 21.091 sobre Educación Superior en mayo de 2018 (Bachelet, 2017a; Congreso Nacional, 2018). A contar de diciembre de 2015, luego de una decisión del Tribunal Constitucional (TC), el gobierno de Bachelet se vio forzado a incorporar a este beneficio a estudiantes de escasos recursos matriculados en universidades privadas que no pertenecían al Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)<sup>3</sup> (Tribunal Constitucional, 2015). Con ello, el TC no hace otra cosa sino ratificar el rol subsidiario del Estado y el proceso de “*voucherización*” vigente desde 1981.

Bajo el precepto de la educación superior como un derecho, se implementaron diversas iniciativas destinadas a entregar apoyo a los sectores más vulnerables. Por ejemplo, se financió con el aval del gobierno diversas iniciativas tendientes a generar una cultura de inclusión en las instituciones, en el marco de la propuesta de política inclusiva que incluye normativas y apoyo a planes y proyectos sobre distintos temas, tales como interculturalidad, discapacidad y diversidad de género. También destaca el apoyo que provee el PACE, creado en el año 2014 en convenio con algunas universidades del Consejo de Rectores, que prepara a estudiantes secundarios destacados de sectores vulnerables

---

3 Organismo autónomo creado en 1954 que agrupa a las dieciocho universidades estatales y otras nueve privadas creadas por ley con antelación a la reforma de 1981 o que se han derivado de ellas, las cuales reciben aportes basales del Estado.

para que puedan ingresar a la universidad por la vía de cupos especiales. Tras el ingreso a la universidad, los estudiantes beneficiarios son objeto, por parte del programa y la institución que los alberga, de un proceso de acompañamiento durante el primer año. En el corto tiempo de vida que posee el programa, la evidencia revela que se han logrado resultados positivos (Mineduc/PACE, 2017). En el mismo sentido de mejorar los procesos de apoyo a los estudiantes, se perfeccionó en parte el Servicio de Información de la Educación Superior (SIES), a partir de la publicación de nuevos informes, estudios e información relevante sobre las carreras y el mercado laboral, de suma utilidad para las instituciones, los postulantes a la educación superior y sus familias.

Junto con lo anterior, frente a la posibilidad de fiscalizar e intervenir a instituciones que tenían dificultades de viabilidad, el gobierno de Bachelet dio especial relevancia a los procesos de fiscalización de las instituciones de educación superior en el marco de las leyes vigentes, por la vía del nombramiento de un administrador provisional y/o administrador de cierre (Congreso Nacional, 2014, 2016a), lo cual redundó en el cierre de tres instituciones privadas: la Universidad del Mar, la Universidad ARCIS, y la Universidad Iberoamericana de Ciencia y Tecnología. En estos casos, el Estado, por intermedio del Ministerio de Educación, ha asumido la responsabilidad de reubicar a los estudiantes matriculados en esas universidades, entregándoles becas de continuidad de estudios o de reubicación para que continúen sus estudios en otras universidades. Aparece nuevamente la concepción del rol subsidiario que asume el Estado ante la indefensión a la que se ven enfrentados los estudiantes debido al manejo inescrupuloso de algunas entidades privadas, donde el objetivo último es simplemente lucrar con el servicio educativo. Ello implicó reubicar y destinar fondos especiales para miles de estudiantes, de manera que pudieran completar sus carreras, situación que dejó en evidencia la falta de regulación y fiscalización por parte del gobierno central. Con la nueva Ley de Educación Superior se espera instalar mayores mecanismos de control y supervisión que impidan que se produzcan en el futuro situaciones similares, y que garanticen al alumnado tanto la aplicación como el cumplimiento de estándares mínimos de calidad en la oferta institucional de carreras y programas de posgrado.

En el plano del desarrollo institucional, se apoyó, con fondos del Banco Mundial, el fortalecimiento de la red de universidades estatales (Consortio de Universidades del Estado de Chile, CUECH<sup>4</sup>), fomentando su interacción y sus capacidades administrativas, con especial énfasis en áreas claves, como gestión, innovación, investigación, vinculación con el medio, procesos de acre-

---

4 Integran el CUECH las 18 universidades estatales del país (incluyendo las nuevas universidades de O'Higgins y de Aysén), que están presentes en todas las regiones. El CUECH está constituido formalmente con personalidad jurídica.

ditación y la formación inicial de profesores. Fruto de este esfuerzo, las tres universidades estatales acreditadas por tres años subieron a cuatro años, lo que en su momento les permitió acceder al beneficio de la gratuidad.<sup>5</sup> Adicionalmente, se dio apoyo a las universidades regionales del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH), con más de veinte proyectos destinados a incrementar su pertinencia territorial. Se estableció la entrega de fondos mediante “convenios marco” a las universidades estatales, por criterios de desempeño asociados a proyectos estratégicos. También se financiaron proyectos de mejoramiento académico de las universidades privadas del CRUCH (Grupo G9) mediante el mecanismo de convenios por desempeño (Contreras, 2017).

En relación con el mejoramiento de la calidad de la educación superior, se estableció la acreditación obligatoria en las carreras de Salud y Educación, lográndose que un porcentaje importante de los estudiantes ingresara a instituciones acreditadas y que todas las universidades estatales tuvieran a lo menos cuatro años de acreditación institucional. De la misma manera, se mejoró la fiscalización, se cerraron instituciones, se incrementó la oferta estatal a lo largo de todo el territorio y se otorgó mayor apoyo a las entidades regionales. Se mejoró, adicionalmente, la transición desde la enseñanza media y se organizó un acompañamiento para los estudiantes provenientes de sectores más vulnerables. En lo que respecta a fortalecer la investigación universitaria, en enero del año 2016 se constituyó un comité técnico, cuyo trabajo redundó en un proyecto de ley que crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Bachelet, 2017b).<sup>6</sup>

El gobierno de Bachelet tuvo que enfrentar importantes dificultades y obstáculos para implementar los cambios propuestos en el programa de gobierno. Incidieron en ello diversos factores, como la presencia de grupos de poder con intereses económicos personales en distintos niveles de decisión; una oposición ligada a empresarios e inversionistas del sector educacional; el antagonismo de los medios de comunicación proclives al modelo de una educación de mercado; y la heterogeneidad de la coalición gobernante. Otras circunstancias que retardaron la aprobación y puesta en marcha de algunas iniciativas y que requirieron de un mayor esfuerzo para su implementación, fueron la complejidad de los procesos para aprobar las normativas; las restricciones impuestas desde el Ministerio de Hacienda para aportar los recursos fiscales suficientes; el miedo a promover transformaciones radicales, por el costo político que pudieran implicar; y la estructura del sistema educativo y del régimen de financiamiento (Espinoza & González, 2014). La implementación

---

5 Debido a esa mejora, los alumnos matriculados en la totalidad de las universidades estatales que cumplan con los requisitos establecidos en la ley son elegibles para acceder al beneficio de la gratuidad.

6 El proyecto se aprobó finalmente el año 2018, bajo la administración de Sebastián Piñera, con el nombre de Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

de los cambios fue apoyada por diversas comisiones de trabajo, que participaron en la realización de Diálogos Ciudadanos, la Comisión Marco Nacional de Cualificaciones, la Comisión de Aseguramiento de la Calidad y la Comisión de Formación Inicial de Profesores (Espinoza & González, 2015).

## **2 La nueva ley de educación superior: los cambios en el régimen de financiamiento y la incorporación de la gratuidad**

Sin lugar a duda, uno de los cambios más significativos que se produjo durante el gobierno de Bachelet, en el marco de un nuevo enfoque de la educación como un derecho, es la Ley 21.091. Aprobada en los últimos días de su mandato, norma la educación superior en el país y las transformaciones en su financiamiento público, particularmente aquellas referidas a la gratuidad y las ayudas estudiantiles (Congreso Nacional, 2018).<sup>7</sup>

La Ley 21.091, en su artículo I, establece que la educación superior es un derecho cuya provisión debe estar al alcance de todas las personas, de acuerdo con sus capacidades y méritos, sin discriminaciones arbitrarias, para que puedan desarrollar sus talentos. Consigna de la misma forma que debe servir al interés general de la sociedad y que se ejerce conforme a la Constitución, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Señala que la educación superior cumple un rol social, que tiene como finalidad la generación y desarrollo del conocimiento, sus aplicaciones, el cultivo de las ciencias, la tecnología, las artes y las humanidades. Y junto con ello, la vinculación de las entidades de educación superior con la comunidad, a través de la difusión, valorización y transmisión del conocimiento, además del fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones. Su objetivo último sería aportar al desarrollo sustentable, al progreso social, cultural, científico, tecnológico de las regiones, del país y de la comunidad internacional. Asimismo, agrega, la educación superior, junto con propiciar la formación integral y ética de las personas, pretende orientar el desarrollo del pensamiento autónomo y crítico, y aportar activamente en los distintos ámbitos de la vida en sociedad, de acuerdo con los diversos talentos, intereses y capacidades de la población. Entre otros aspectos, se señala en el artículo 14 que deben resguardarse los principios de no discriminación arbitraria, transparencia, objetividad y accesibilidad universal e igualdad de oportunidades, e inclusión social de personas con discapacidad (Congreso Nacional, 2018).

La Ley 21.091 se inspira en los siguientes principios: autonomía, calidad, cooperación y colaboración, diversidad de proyectos educativos institucionales,

---

<sup>7</sup> El proyecto de ley fue aprobado bajo el gobierno de Bachelet y ratificado en el mes de mayo de 2018 por el Tribunal Constitucional.

inclusión, libertad académica, participación, pertinencia, respeto y promoción de los derechos humanos, transparencia, articulación de las trayectorias formativas, acceso al conocimiento y compromiso cívico. Considera la educación superior como un sistema de provisión mixta (estatal y privado), compuesto por dos subsistemas: a) el universitario, integrado por universidades estatales creadas por ley, las universidades privadas tradicionales pertenecientes al Consejo de Rectores, y las universidades privadas nuevas reconocidas por el Estado; y b) el subsistema técnico profesional,<sup>8</sup> conformado por los centros de formación técnica estatales, los institutos profesionales y centros de formación técnica privados reconocidos por el Estado. Esta ley establece, además, un Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, integrado por el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Superior, que se crea para estos fines; el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación, la Superintendencia de Educación Superior también creada *ad hoc* y, además, las instituciones de educación superior. Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 21.091, la Superintendencia de Educación Superior tendrá atribuciones que incrementan la función supervisora del Estado. La acreditación institucional será obligatoria para las entidades autónomas. Esta evaluación comprenderá a la institución en su conjunto, a los programas de doctorado, las carreras de Medicina, Odontología y Pedagogía, así como una selección de carreras de pregrado y maestrías definidas por el organismo acreditador.

La nueva ley reconoce al Consejo de Rectores, pero abre la posibilidad de que se incorporen a este conglomerado nuevas instituciones privadas. Sin ir muy lejos, en fecha reciente, el CRUCH tomó la decisión de aceptar la solicitud de incorporación de la Universidad Alberto Hurtado y de la Universidad Diego Portales. Tal situación, definitivamente, marca un hito en el devenir del CRUCH y en la reconfiguración del sistema universitario.

Por otra parte, la Ley 21.091 exige que las instituciones de educación superior organizadas como personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro no realicen actos, contratos, convenciones o cualquiera otra operación en que intervengan personas relacionadas con su administración. El texto original aprobado por el Congreso Nacional prohibía la presencia de personas jurídicas con fines de lucro en directorios de universidades particulares, pero frente a un reclamo de una universidad privada, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 63 de la nueva Ley de Educación Superior, con lo cual sentó un precedente contrario al espíritu original de la ley (Salas & Peña, 2018).

---

8 Cabe mencionar que la formación técnico-profesional orientada a la capacitación de mano de obra, que en la ley corresponde a IP y CFT, tradicionalmente correspondía a la educación no formal (Magendzo & González, 1982).

Un cambio relevante para el financiamiento de la educación superior acaecido durante el segundo gobierno de Bachelet fue el fortalecimiento de los fondos basales por desempeño destinados a las universidades del CRUCH. Para las dieciocho universidades estatales, se asignan mediante convenios marco de carácter plurianual; y para las nueve universidades privadas del CRUCH, se distribuyen mediante convenios de desempeño. En ambos casos, estos fondos operan en función de resultados académicos y de eficiencia en la gestión. Durante el periodo 2014-2018 se incrementaron más de diez veces, pasando de \$MM 8,6 el año 2014 a \$MM 98,5 en 2018 (Araneda & Pedraja, 2016; Contreras, 2018; U. de Chile, 2018).

La Ley de Educación Superior, a su turno, fija los mecanismos para determinar los aranceles de aquellas instituciones que se adscriban a la gratuidad, los cuales se determinarán en razón a “grupos de carreras” definidos por la Subsecretaría de Educación Superior (que reemplaza a la División de Educación Superior), en tanto que un grupo de expertos definirá los valores referenciales por carrera. Por otra parte, los valores de los cobros por concepto de titulación o graduación corresponderán a un valor único por estudiante para uno o más grupos de carreras, lo que representa un cambio sustantivo en comparación con la libertad que existía con anterioridad.

Otro cambio relevante en materia de financiamiento se relaciona con la derogación del Aporte Fiscal Indirecto (AFI), el cual se otorgaba como beneficio a las instituciones que acogían a los estudiantes con los mejores puntajes en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), que por lo general son asociables a los egresados de las escuelas particulares pagadas. Con ello se quiso eliminar el carácter regresivo del AFI, vigente desde el año 1981 (Bachelet, 2017c).

Otra arista clave en el régimen de financiamiento vigente desde comienzos de la década de 1980 se vincula con las ayudas estudiantiles. En un primer momento, dicho régimen estuvo constituido por el Crédito Fiscal Universitario (CFU), creado en 1981, y algunos créditos bancarios, para luego ser complementado por el Fondo de Crédito Solidario en 1987. Las ayudas estudiantiles se incrementaron significativamente en términos de recursos y número de beneficiarios a contar del año 1981, con la creación del Programa Beca Mineduc (1991), la Beca de Reparación (1992) y otro conjunto de programas inaugurados en los años siguientes. Hacia el año 2014 —vale decir, en los albores del segundo gobierno de Bachelet— había un total de diez programas de becas, además del Fondo de Crédito Solidario, los que en conjunto representaban un gasto de MM\$ 515.703 para un total de 415.293 beneficiarios. En el año 2017, poco antes de concluir el gobierno de Bachelet, los programas de ayuda estudiantil totalizaban once, incluyendo la gratuidad, con un costo de MM\$ 902.143 y 560.673 beneficiarios (Contreras, 2018).

Entre los años 2014 y 2018 se verificaron varios cambios en materia de ayudas estudiantiles que resulta digno destacar: creación de las becas Nuevo Milenio II y III para apoyar el estudio de carreras técnicas; ampliación de la Beca Bicentenario para estudiantes matriculados en universidades privadas; creación de las becas de apoyo ante desastres naturales (beca de apoyo al Norte Grande y los cerros de Valparaíso); creación de la beca Norín Catrimán; las becas de reubicación para los estudiantes matriculados en universidades cerradas (Universidad del Mar, Universidad Iberoamericana de Ciencia y Tecnología) y becas para el apoyo a la continuidad de estudios (Universidad ARCIS). Además, conjuntamente con perfeccionarse el proceso unificado de postulación a beneficios estudiantiles y de publicación de resultados, se creó un nuevo sistema de postulación y se implementó un proceso de apelación a beneficios estudiantiles *online* (Contreras, 2017).

Ciertamente, el cambio más trascendente acaecido durante el segundo gobierno de Bachelet en materia de financiamiento fue la instauración de la gratuidad a contar del año 2016. Durante 2017 hubo más de 262.000 jóvenes beneficiados (pertenecientes a los primeros cinco deciles de ingresos) matriculados en 44 instituciones de educación superior que cumplían con las condiciones exigidas por la ley. Un año después, en 2018, el beneficio se amplió hasta el sexto decil de ingresos. Esta política cambió el rostro de la educación superior chilena. No obstante, el beneficio que significaba implicó una brecha de \$ 17 mil millones entre los aranceles y los aportes del Estado para financiarla. Quince de las 46 instituciones adscritas al régimen de gratuidad (todas de carácter privado) registraron pérdidas por este concepto (Muñoz, 2018).<sup>9</sup> La nueva modalidad que establece la Ley 21.091 para definir los aranceles, con grupos de carreras y con expertos que fijen los aranceles por grupos de carreras, debiera contribuir a reducir esta diferencia entre aranceles reales y aranceles de referencia.

Paralelamente a la gratuidad y a las becas, se ha mantenido el sistema de créditos; en particular, el Crédito con Aval del Estado (CAE), al cual tienen acceso todos los estudiantes del sistema que estudian en instituciones acreditadas. Este crédito benefició a 90.000 estudiantes en el año 2016, pero, gracias a la gratuidad, disminuyó la proporción de estudiantes con crédito de los primeros quintiles (Ingresa, 2017). El CAE se estableció el año 2005 como una estrategia para financiar oportunidades de estudio principalmente a personas de familias clase media que no estaban en condiciones de hacerlo. Pero, tras trece años de implementación, se ha convertido en una mochila difícil de sobrellevar para 870.000 jóvenes que se han endeudado con altas tasas de interés

9 Las pérdidas aludidas se explican por la brecha entre los aranceles de referencia establecidos en la actualidad por el Mineduc y los aranceles que definen las instituciones de educación superior.

(6%), lo que ha dificultado el pago de las deudas. En efecto, al año 2017, de las 376.000 personas que debían pagar dicho crédito en el año, 151.000 se encontraban morosas (Fundación SOL, 2018). Dado el alto nivel de endeudamiento de los estudiantes, graduados y familias, al iniciarse el gobierno de Bachelet, el Mineduc, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) y la Agrupación de Deudores del CAE firmaron un acuerdo para reducir los intereses por el saldo de las deudas, del 8% al 2%, igualando la tasa exigida por el Fondo de Crédito Solidario, lo que benefició a unos 140.000 deudores (Espinoza & González, 2014).

Una de las críticas más duras al CAE se fundamenta en que los bancos que prestan el dinero para financiar el citado crédito lo recuperan ya sea por el pago directo que efectúan los deudores o por el pago que realiza el Fisco, que sirve como aval. En este último caso, la estrategia consiste básicamente en que la banca le vende nuevamente su cartera vencida de deudores CAE al Estado, recuperando el capital invertido y obteniendo importantes ganancias. Se estima que la banca habría recibido más de \$2,2 billones por la “recompra de deudores” (Said & Caro, 2018).

Al concluir su mandato, Bachelet envió un proyecto al Congreso Nacional para superar el problema del endeudamiento que generaba el CAE, el cual fue retirado por la administración de Sebastián Piñera y reemplazado por un nuevo proyecto, que crea un Fondo Único Solidario que integra al CAE y al Fondo de Crédito Solidario. Este proyecto, junto con eliminar el Fondo de Crédito Solidario, erradica la participación de los bancos, reduce el interés del 6% al 2%, define el cese del pago en caso de que el salario del deudor sea nulo o mínimo, establece que las cuotas no excedan el 10% de los ingresos de los titulados y otorga un plazo de cancelación de quince años. De igual manera, plantea un mayor equilibrio entre el arancel de referencia y el arancel real, para evitar la reducción de los ingresos de las universidades (Segovia, 2018).

La Ley de Educación Superior aprobada en las postrimerías del gobierno de Bachelet dejó un conjunto de tareas al gobierno de Piñera para su implementación, principalmente en lo concerniente a la instalación de la Subsecretaría de Educación, la Superintendencia de Educación Superior, el sistema de aseguramiento de la calidad y el financiamiento de la gratuidad (Contreras, 2018).

### **3 La nueva mirada del segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018-2022)**

El segundo gobierno de Piñera se inicia con la clara intención de frenar, o al menos dificultar los cambios establecidos en el gobierno anterior, lo que deja en evidencia lo que será la esencia de su nuevo mandato; esto es, volver a gobernar para beneficiar a los sectores más acomodados y pudientes. Sin em-

bargo, asume desde un comienzo que es inviable e improductivo revertir algunas de las transformaciones promovidas bajo la administración de Bachelet, tal como acontece con la gratuidad para cursar estudios en el nivel terciario, por ejemplo.

No obstante sus intenciones, propias de un liderazgo personalizado, Piñera se topa con varias dificultades que lo obligan a actuar con un tono más moderado y conciliador. Entre otras se pueden señalar, en primer lugar, la heterogeneidad de la coalición gobernante, donde coexisten sectores conservadores y sectores de la derecha liberal, lo cual genera divergencias internas, en especial en temas valóricos, y fricciona el liderazgo presidencial. En segundo término, está el hecho de que el gobierno no posea una mayoría en el Congreso, lo cual dilata los avances legislativos y obliga a generar acuerdos, no siempre coherentes con los principios sustentados por el oficialismo. En tercer término, si bien no hay una oposición unida, se ha venido generando un movimiento social cada vez más empoderado y más activo. En cuarto lugar, el gobierno de Bachelet dejó una importante herencia comprometida por la vía de decretos, reglamentos y acciones derivadas de las leyes aprobadas bajo su gestión, lo cual, sumado a ciertas medidas que gozan de una amplia popularidad, como la "gratuidad", ha obligado al gobierno de Piñera a respetar parte importante de lo ya estatuido. De esta manera, ha debido enfrentar algunas dificultades para desarrollar su programa y consolidarse como un proyecto de la derecha moderna que reniega del conservadurismo y autoritarismo recalcitrante defendido por algunos conglomerados de la coalición gobernante, al menos en el plano del sector educación.

Una muestra del poder social de la disidencia ha sido el movimiento feminista, que ha traspasado las fronteras de las divergencias políticas y ha mostrado su fortaleza en la defensa de temas valóricos, en particular sobre la equidad de género, lo que ha implicado duros enfrentamientos con la policía y tomas de los recintos universitarios de varios meses de duración que, entre otras implicancias, redundaron en la salida del ministro de Educación. Cabe mencionar que el entonces ministro, vinculado a la derecha más tradicional, defendía a ultranza que los controladores con fines de lucro pudieran participar en los directorios de las universidades privadas, tal como ocurre en cualquier empresa (Varas, 2018).

En el programa de gobierno de Piñera se deja claramente establecido el cambio de orientación. En efecto, se plantea que la calidad de la educación ha retrocedido y que se respiraría un aire contaminado por las divisiones, las frustraciones y la desesperanza. Sin embargo, el requerimiento de generar mayores consensos para avanzar en el nuevo proyecto educativo, que quedó de alguna manera condicionado en las leyes y normas establecidas en el gobierno

de Bachelet, obligaron a la derecha a formular un programa más conciliador. En dicho programa se postula que el objetivo del gobierno es transformar a Chile en un país desarrollado y sin pobreza, más libre, justo, solidario y sustentable, donde todos tengan un espacio para aportar y una justa participación en los beneficios del proyecto, de manera que todos puedan vivir una vida más plena junto a sus familias. Agrega a continuación que el acceso a la educación superior es una de las aspiraciones más sentidas por la población, y que resulta clave para el logro de una vida profesional exitosa y de un desarrollo integral. Por ello se aboga para que a ningún joven chileno le falten los recursos y apoyos necesarios para acceder a la educación superior, con total independencia de su situación económica. A tal efecto, se propone crear un nuevo sistema solidario de acceso a la educación superior, que mantendrá la gratuidad e incorporará becas y un nuevo sistema de créditos (Fondo Único Solidario), que integrará el Fondo de Crédito Solidario Universitario y el Crédito con Aval del Estado. La idea es crear un crédito único y, obviamente, suprimir los créditos antes mencionados. Además, queda estipulado que se impulsará con mayor esmero una oferta de calidad, modernizando integralmente la institucionalidad que la cautela e impulsando la ciencia y la investigación (Piñera, 2017).

La combinación de una economía liberal y de un Estado moderno que sea funcional al modelo económico está totalmente presente en el proyecto educativo. Complementando lo anterior, en el programa de gobierno se plantea que la política y el Estado deben desempeñar un papel fundamental para alcanzar el progreso en todo orden de cosas. Se sostiene igualmente, en la lógica del Estado subsidiario, que el Estado debe ser una entidad de servicio, evitando interferir en la construcción de los caminos libremente elegidos por los chilenos. Se postula, asimismo, que una economía libre, competitiva y abierta al mundo es una condición necesaria para alcanzar el desarrollo. Para ello, deberían existir instituciones que garanticen el libre despliegue de iniciativas, promoviendo el emprendimiento y velando por la existencia de mercados confiables que funcionen bajo condiciones de plena competencia y con particular preocupación por la protección de los consumidores. La combinación virtuosa de libertad, justicia y solidaridad representaría la fuente del progreso, el que a su vez permitiría alcanzar grados más altos de libertad, justicia y solidaridad. Este círculo virtuoso sería el fundamento de una sociedad cohesionada y pujante, que podría alcanzar altos niveles de movilidad social, reducir las desigualdades y brindar prosperidad y bienestar a la población (Piñera, 2017).

En lo concerniente al ámbito educacional, el programa de gobierno propone mejorar la calidad del sistema para crear más igualdad de oportunidades y enfrentar exitosamente los desafíos de la sociedad del conocimiento y la información. Se plantea para ello dar acceso a una educación parvularia de cali-

dad, velar por la calidad y la confianza en la educación escolar a nivel de aula, fortalecer la libertad de enseñanza, entregar a los padres el derecho a elegir y participar en la educación de sus hijos. A ello se agrega la idea de generar un nuevo Sistema Solidario de Acceso a la educación superior. En otras palabras, se busca reforzar los principios fundamentales consagrados en dictadura mediante la Constitución de 1980.

En su cuenta anual al país (1 de junio de 2018), y a cien días de estar en el gobierno, las referencias a la educación superior son reducidas y apuntan principalmente a asuntos y propuestas diseñadas y trabajadas durante la administración de Bachelet. Incluyen la promulgación de la Ley de Universidades Estatales; el proyecto que extiende la gratuidad a los estudiantes de la educación superior técnico-profesional, pertenecientes al 70% de familias vulnerables; y la preocupación por mejorar la educación técnica de nivel superior que supone el fortalecimiento de los centros de formación técnica e institutos profesionales, con la idea de transformarlos en instituciones de calidad articuladas con el mundo productivo. No menos importante resulta la promesa de enviar próximamente al Congreso Nacional un proyecto de Ley que crea un nuevo Sistema Único de Créditos, que sustituirá al actual Crédito con Aval del Estado (CAE) y al Fondo Solidario de Crédito Universitario. Este sistema, junto con el régimen de gratuidad vigente desde 2016, permitiría cumplir con el compromiso de que ningún joven con voluntad y talento quede fuera de la educación superior por falta de recursos, y que ninguna familia vea transformado en una pesadilla el sueño de un hijo profesional. A su vez, el primer Mensaje Presidencial de Piñera consigna que la puesta en marcha del futuro Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (proyecto aprobado por el Congreso Nacional) permitirá generar un nuevo y poderoso impulso al desarrollo del país.

En su primer Mensaje Presidencial a la Nación, Piñera da cuenta de un conjunto de políticas y acciones por realizar en el área de la educación superior y que perfilan las orientaciones de su gobierno; a saber: a) perfeccionar la institucionalidad para promover la calidad, la autonomía, la inclusión y la confianza; b) modernizar la institucionalidad de la educación terciaria de modo de asegurar la calidad y transparencia del sistema; c) modificar la conformación de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la que podría asociarse a áreas disciplinarias; d) crear la Superintendencia de Educación Superior; e) establecer un Consejo de Educación Superior; f) potenciar las universidades regionales para que cumplan de la mejor forma posible su rol; g) establecer la acreditación institucional como condición para acceder a fondos públicos; h) reconocer las particularidades de la educación técnico-profesional a través de criterios de acreditación que consideren la empleabilidad de los egresados, asociatividad con el mundo productivo iniciativas de investigación aplicada, articulación con la educación media, reten-

ción y titulación oportuna; i) dar un trato similar a las distintas instituciones educacionales, independientemente de la que elijan los estudiantes; j) mantener la gratuidad, las becas e implementar un nuevo régimen de créditos que combine solidaridad en el acceso y justicia en la redistribución, y que estará albergado en el Programa Fondo Único Solidario; k) crear el Ministerio de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; l) impulsar la actividad científica potenciando el programa Fondecyt y reformulando los programas de reinserción de becarios; m) fortalecer la Política Nacional de Centros de Excelencia, promoviendo la condición de Chile como plataforma de laboratorios naturales en astronomía e investigación antártica, y facilitando el acceso a un financiamiento mayor; y n) incrementar los fondos concursables para potenciar las capacidades académicas y de investigación en ciencia, tecnología, humanidades y creación artística, abiertos a toda entidad de educación superior que reúna ciertos niveles de acreditación (Piñera, 2018).

#### **4 Temas pendientes**

Una falla sustantiva observable en el país es que, desde el año 1967, no existe un Plan Nacional de Educación en la perspectiva de instaurar un sistema de educación superior que canalice las necesidades y requerimientos de la sociedad y que realmente impacte en el desarrollo del país. Los dos ejes fundamentales que deberían desarrollarse en dicho plan se refieren a la calidad de la oferta y a la equidad tanto en el acceso a los recursos (a nivel de instituciones y de estudiantes), como en lo concerniente a los diferentes estadios del proceso educativo (acceso, permanencia, desempeño y resultados).

Existe insatisfacción respecto a la calidad de la oferta vigente, por lo cual se requieren señales en materia de regulación que den más confianza a los diferentes actores (*stakeholders*) vinculados a las instituciones de educación superior. Se torna necesario implementar adecuadamente el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad, dotando a la Superintendencia de Educación Superior (recientemente creada) de los recursos humanos y materiales apropiados para su funcionamiento y otorgándole mayores atribuciones para ejercer una fiscalización pertinente. Se requiere, igualmente, que tanto la Comisión Nacional de Acreditación como el Consejo Nacional de Educación estén en manos de un personal altamente calificado e idóneo. En este contexto, sería conveniente que la CNA asumiera la función de hacer un seguimiento con visitas anuales, para velar por el cumplimiento de las recomendaciones que deriven de los procesos de acreditación y de los planes de mejora que elaboren las instituciones, carreras y programas de posgrado.

Otro problema latente en un sistema mixto compuesto por entidades públicas y privadas (universitarias y no universitarias) es que subsisten resabios

de la educación concebida como un bien de consumo y no como un derecho social. En la actualidad, solo las universidades están catalogadas por ley como entidades sin fines de lucro. De igual manera, en muchos casos los organismos fiscalizadores no han podido lograr que los fondos públicos destinados a universidades privadas sean reinvertidos en los proyectos educativos, afectando con ello la calidad del servicio provisto y burlando el espíritu de la normativa vigente (por ejemplo, por la vía de las sociedades espejo).

Otro aspecto crítico de la calidad es la insuficiencia de recursos basales para el desarrollo académico en lo que respecta a las funciones básicas que deben ejecutar las instituciones del nivel terciario. En tal sentido, para incrementar la calidad de la oferta institucional se proponen dos medidas: a) aumentar los fondos basales para las instituciones estatales; y b) crear un fondo a partir del cual se asignen los recursos en relación con cada una de las funciones básicas que deben desarrollar las entidades de educación superior. Bajo esa mirada, se sugiere realizar un esfuerzo por diversificar las fuentes de financiamiento y evitar que en las entidades privadas sean los estudiantes quienes financien todo el quehacer investigativo.

A nivel de docencia de pregrado, se observa poca armonización y articulación de los estudios (entre e intra niveles) en la lógica de una educación continua, carencia de un marco nacional de cualificaciones, escaso trabajo en red, y un débil sistema de planificación curricular basado en perfiles adecuados.

Se visualiza escasez de recursos para desarrollar la investigación. Actualmente, el gasto público en I + D asciende a 0,35% del PIB, en circunstancias de que el promedio del gasto en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 2,4%. En consecuencia, el Estado de Chile y el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación deberían asumir un rol protagónico en esta materia. En estricto rigor, los cuatro componentes que dan vida al Ministerio suponen la generación de políticas y estrategias de desarrollo distintas pero complementarias, todas necesarias para el salto cualitativo que debe dar Chile en los próximos años si efectivamente quiere salir del subdesarrollo.

Además de los recursos estatales asignados mediante el presupuesto fiscal, en lo que respecta a las líneas de tecnología e innovación es indispensable generar recursos adicionales a través de asociaciones con el sector productivo. En esa línea, se torna imprescindible propiciar alianzas con el sector productivo, de manera de desarrollar proyectos de I + D de envergadura y de largo aliento que involucren recursos estatales y del sector empresarial. Un buen ejemplo en esta línea es el Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondef), de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt). En esa perspectiva, se requiere establecer cuotas para finan-

ciar proyectos intencionados y de alto interés nacional (por ejemplo, cambio climático, desastres naturales, producción minera, etcétera) y proyectos sobre temas emergentes generados por los propios investigadores. Es importante que en esta área se dé mayor énfasis a la participación de estudiantes con proyectos de tesis y emprendimientos.

Con respecto a la función de vinculación con el medio, debiera facilitarse la incorporación de las entidades de educación superior tanto a actividades concebidas en el marco de la responsabilidad social—incluyendo, entre otras, aquellas que sirven de práctica a los estudiantes—, como las relacionadas con la prestación de servicios pagados por el sector productivo. En ambos casos se torna necesaria una absoluta transparencia en el manejo de los fondos, así como una evaluación de quienes reciben los beneficios.

En el plano de la equidad, se detectan dificultades en la transición entre educación media y superior. Se observan, igualmente, problemas en el proceso de seguimiento de los estudiantes con mayores impedimentos durante los primeros años de la carrera. Es necesario fortalecer la formación de competencias blandas y de habilidades que hagan más expedito el ingreso al mundo laboral. Se detecta también debilidades en el manejo de plataformas tecnológicas que mejoran la entrega de información al titulado.

## **5 Conclusiones y recomendaciones**

El profundo cambio en el enfoque de la educación superior que se planteó en el segundo gobierno de Bachelet se topó con la resistencia de importantes sectores del poder económico, apoyados por la casi totalidad de los medios de difusión. Estos sectores, obviamente, veían afectados sus intereses y, por tanto, desde su perspectiva, percibían las propuestas gubernamentales como un retroceso. No obstante, la cantidad de normativas, de logros y de modificaciones introducidas en los procesos, implementados en coherencia con las nuevas directrices de una educación más democrática y más equitativa, muestran la contundencia de transformaciones que debilitaron definitivamente el modelo neoliberal y abrieron nuevos derroteros para la conformación de un sistema terciario más justo. Con ello se buscó, en parte, reducir los altos niveles de segmentación social y económica que caracterizan a la sociedad chilena y al sistema educacional, así como reducir los altos niveles de endeudamiento familiar generados por el sistema de créditos.

Frente a ese escenario, desde sus inicios el segundo gobierno de Piñera intentó dificultar, y/o revertir, los cambios realizados en la administración anterior, inspirado en una concepción de una derecha más empresarial y pro mercado. Se sustentaba para ello en la idea de que bajo el gobierno de Michelle Bachelet la calidad de la educación había retrocedido y que, por tanto, era im-

prescindible introducir cambios en el sistema. Se partió del supuesto, al igual que en el gobierno anterior de Piñera, de que el Estado debía operar como una organización de servicio, dejando que cada actor definiera su propio camino.

Sin embargo, las condiciones políticas imperantes y el apoyo que tuvieron las transformaciones promovidas por Bachelet no le permitieron a Sebastián Piñera liderar e implementar su ideario completamente. De ahí que, al poco andar de su gestión, se vio forzado a morigerar su postura y buscar consensos, considerando que no disponía de una mayoría favorable en el Congreso, y sí existía la presión social y política de los ciudadanos para proseguir con las transformaciones y avanzar hacia un nuevo proyecto educativo. Por ese motivo, mantuvo los cambios aprobados e implementados por el gobierno anterior, y continuó con la tramitación de otros proyectos que estaban anclados en el Congreso (en algunos casos, retiró y reformuló proyectos con la idea de alinearlos con el ideario que avala a su coalición de gobierno), acogiéndose de paso algunas propuestas y proyectos que ya venían discutiéndose con anterioridad, tales como el nuevo sistema de créditos, la modernización de la gobernanza de las universidades estatales y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Para el país, uno de los mayores desafíos en el corto plazo radica en la formulación de un Plan Nacional de Educación (que incluya, por cierto, al subsistema educación superior). El mentado plan debiera diseñarse con una mirada amplia, inspirada en el desarrollo humano, social y económico, y respaldado por el mayor grado de consenso posible.

Para que se logre un mejoramiento real de las condiciones de vida de toda la población, sin exclusiones, se propone organizar un Plan para la Educación Superior lo más consensuado posible (incluso plebiscitado), que sirva como base para orientar la evaluación de la educación terciaria en el largo plazo. Como todo plan, es indispensable que incluya fundamentos, políticas, metas, estrategias, programas para su implementación, recursos asociados, evaluación y seguimiento. Existe un amplio consenso respecto de que los dos objetivos centrales para un plan de esta envergadura son: a) lograr una oferta educativa más homogénea en materia de calidad; y b) alcanzar la equidad en el ámbito de los recursos y de todos los estadios de la trayectoria educativa. Estos objetivos permiten establecer y ordenar el conjunto de intervenciones requeridas, pero suponen la existencia de un Estado con mayor injerencia en materia de regulación y provisión de recursos.

Para lograr mayor calidad en la oferta, se requiere concebir la educación como un derecho, promover el sentido de servicio de todas las instituciones formativas y suprimir el lucro en beneficio de privados. Es necesario, además, fortalecer el Sistema de Aseguramiento de la Calidad, dotándolo de los recur-

sos humanos financieros y materiales que le permitan desarrollar adecuadamente sus funciones. A ello debe agregarse la propuesta de gestionar separadamente, pero en forma armónica, los recursos para las cuatro funciones básicas de las instituciones (docencia, investigación, vinculación con el medio y gestión) atendiendo a su distinta naturaleza y diferentes requerimientos. Se propone que todas las instituciones de educación superior, y no solo las universidades, sean sin fines de lucro, para garantizar un buen uso de los fondos públicos en función de la calidad de la oferta.

Para el caso de la docencia en el pregrado, se propone utilizar la estructura de la educación continua y la aplicación de un marco nacional de cualificaciones que redunde en un currículo más flexible, en que se combinen los intereses personales de los estudiantes y las demandas sociales para cada carrera. Para el posgrado se propone utilizar patrones internacionales de calidad y trabajar en red con entidades internacionalmente prestigiadas. Para la investigación, se plantea operar sobre la base de las cuatro líneas que contempla el nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación.

Considerando el mejor uso de los recursos con miras a incrementar la calidad de las instituciones, se propone incrementar los fondos basales para las instituciones estatales y, para todas las entidades, diferenciar los recursos en relación con cada una de las cuatro funciones básicas institucionales ya señaladas.

En el terreno de la equidad, se propone continuar incrementando los fondos y perfeccionando tanto el sistema como los dispositivos de ayuda estudiantil (gratuidad, becas y créditos). En este sentido, se sugiere realizar un *benchmarking* de otras opciones existentes en diversos países (González & Espinoza, 2016; Lemaitre, Zenteno, Torre, Cassorla & Alvarado, 2015; OECD, 2008; Paredes, 2014) y analizar algunas opciones que podrían agregarse a las ya existentes en Chile. Se sugiere, del mismo modo, acelerar la implementación del nuevo sistema de créditos que suprime el CAE y el Fondo de Crédito Solidario y que, junto con consagrar mayores facilidades y plazos para el pago de la deuda contraída, suprime la intervención de bancos privados, que reciben enormes utilidades por su servicio (*El Mostrador*, 2017).

Se recomienda, asimismo, mejorar la transición entre la educación secundaria y terciaria, considerando la orientación previa, la postulación, la selección y el acceso a la educación superior. Ello implica, por una parte, apoyar al educando en el proceso de transición de un nivel al siguiente; y, por otra, establecer criterios de mayor exigencia tanto para los estudiantes como para las entidades responsables de la formación inicial (al menos los dos primeros años del pregrado), de modo que el tránsito entre un nivel y otro sea más fluido y más equitativo, independientemente del establecimiento de educación media

en que se haya licenciado el postulante. Se propone, en la misma línea, establecer un sistema de seguimiento y acompañamiento a los estudiantes con mayores dificultades en los primeros años de la carrera, entregándoles apoyos adicionales generadores de mayor equidad y evitando la repitencia, el abandono de los estudios y un débil desempeño académico, situaciones que afectan primordialmente a los estudiantes de sectores más vulnerables. Para ello existe una gran cantidad de modelos y experiencias, incluyendo, entre otros, el Programa Propedéutico y el Programa PACE (véase Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA], 2011). Para mejorar los resultados formativos al momento de egresar de la educación terciaria, se propone generar programas que fortalezcan la formación de competencias blandas, como también actividades y mecanismos que faciliten la inserción laboral; entre ellos, la formación para la búsqueda de empleo, la creación de bolsas de trabajo, el fortalecimiento de redes de egresados que entreguen apoyo, concursos de capitales semilla, programas de puesta en marcha de nuevos emprendimientos, y otros programas o iniciativas que permitan equiparar las oportunidades a los egresados con carencias de redes sociales de apoyo.

Por último, para promover la equidad, también es indispensable unificar y perfeccionar aquellas plataformas tecnológicas que canalizan los procesos de postulación, asignación y apelación de beneficios estudiantiles (becas, créditos y gratuidad), de manera de simplificar la carga de información y los procesos asociados, por una parte, y garantizar mayor transparencia, por otra.

## Referencias

- Araneda, C. & Pedraja, L. (2016). Financiamiento por desempeño en Chile: Análisis conceptual de un instrumento para la educación superior. *Formación Universitaria*, 9(3), 75-86. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-50062016000300009>
- Bachelet, M. (2017a). *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley sobre universidades del Estado*. Santiago, 2 de junio. <https://bit.ly/2qeaxax>
- Bachelet, M. (2017b). *Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Ciencia y Tecnología*. Ingresado al Senado de la República el 24 de enero de 2017. En *Boletín* 11101-19, Cámara de Diputados. <https://bit.ly/2D3iv2H>
- Bachelet, M. (2017c). *Ley 21.072. Elimina el aporte fiscal indirecto para las instituciones de educación superior, estableciendo una regulación transitoria para el año 2017*. Primer trámite constitucional, Senado, 7 de junio de 2017. <https://bit.ly/2SjW1PI>
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). (2011). *El proceso de transición entre educación media y superior: Experiencias universitarias*. Santiago: CINDA. <https://bit.ly/2dQcN2Q>
- Congreso Nacional (2014). *Ley 20.800. Crea el administrador provisional y administrador de cierre de instituciones de educación superior y establece regulaciones en materia de administración provisional de sostenedores educacionales*. Santiago, 26 de diciembre de 2014. <http://bcn.cl/1uwaw>

- Congreso Nacional (2015a). *Ley 20.842. Crea las universidades estatales de la Región de O'Higgins y de la Región de Aysén*. Santiago, 18 de agosto de 2015. <http://bcn.cl/1vecu>
- Congreso Nacional (2015b). *Ley 20.890. Modifica la Ley N° 20.882, de presupuestos del sector público del año 2016* (Aprueba el presupuesto anual de la nación del año 2016). Santiago, 26 de diciembre de 2015. <http://bcn.cl/1vdr3>
- Congreso Nacional (2016a). *Ley 20.912. Armoniza normas en materia de quiebras con aquellas que rigen a las instituciones de educación superior*. Santiago, 09 de abril de 2016. <http://bcn.cl/1v52y>
- Congreso Nacional (2016b). *Ley 20.981. Ley de presupuestos del sector público correspondiente al año 2017*. <http://bcn.cl/1ywg7>
- Congreso Nacional (2018). *Ley 21.091. Sobre Educación Superior*. Santiago, 29 de mayo de 2018. <http://bcn.cl/25b7u>
- Contreras, A. (2017). *Reforma a la Educación Superior*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- Contreras, A. (2018). *Gestión 2014-2018*. Santiago: Ministerio de Educación, División de Educación Superior.
- El Mostrador* (2017, 10 de enero). Ignacio Sánchez revela que hay consenso entre los rectores sobre sacar a los bancos del CAE. <https://bit.ly/2vAUaJT>
- Espinoza, O. & González, L. E. (2014). Los inicios del segundo gobierno de Bachelet bajo la lupa: Avances, dificultades y desafíos de la "reforma" del sistema de educación superior. *Barómetro de Política y Equidad*. Primer Tiempo, Vol. 9, octubre (pp. 78-96). Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2q9Z3sz>
- Espinoza, O. & González, L. E. (2015). Los movimientos subyacentes de la "reforma" del sector terciario bajo el gobierno de Bachelet: escenarios y desafíos. *Barómetro de Política y Equidad, Palabra empeñada. Crisis política y agenda gubernamental*. Vol. 10, junio (pp. 99-119). Santiago: Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2OP6oMZ>
- Fundación SOL (2018). *Endeudar para gobernar y mercantilizar: el caso del CAE*. Por M. Kremerman & A. Páez. Santiago: Estudios de la Fundación SOL. <https://bit.ly/1W5diKe>
- González, L. E. & Espinoza, O. (2016). Gratuidad en la educación superior en Chile: Vaivenes del proceso de implementación y desafíos. En *Barómetro de Política y Equidad, Punto de quiebre. La nueva Constitución y la ciudadanía*. Vol. 11, Cap. 5, julio (pp.75-99). Santiago: Fundación Equitas, Ediciones Sur y Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2D2iawY>
- Ingres. Sistema de crédito estudios superiores (2017). *Estadísticas*. <https://bit.ly/15xwMiK>
- Lemaitre, M., Zenteno, M. E., Torre, D., Cassorla, I. & Alvarado, A. (2015). *Sistemas de educación superior y mecanismos de financiamiento elementos para una discusión sobre gratuidad en la educación superior*. Santiago: Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). <https://bit.ly/2wPxRoc>
- Magendzo, A. & González, L. E. (1982). *Estudios de casos sobre "Aplicación de la recomendación revisada de la UNESCO relativa a la Educación técnica profesional"*. Santiago: Oficina Regional de Educación para la América Latina y el Caribe-Unesco. <https://bit.ly/2CBQJcx>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile. (2017a). *Modifica Decreto N° 344, de 2010, del Ministerio de Educación, que establece criterios y procedimientos para concursos de proyectos del fondo de desarrollo institucional para el año 2010*. Núm. 89. Santiago, 5 de mayo de 2017. <http://bcn.cl/26s54>

- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile. (2017b). Cuenta pública 2014-2017. <https://bit.ly/2EJQBKt>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile. (2018a). *Resolución N° 36. Reglamenta la asignación y uso de los recursos de la asignación presupuestaria "Educación Superior Regional"*. Santiago: Mineduc, 24 de mayo de 2017; última versión, 04 de abril de 2018. <http://bcn.cl/25p9t>
- Ministerio de Educación (Mineduc), Chile/Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo a la Educación Superior (PACE). (2017). ¿Qué es el PACE? Santiago: Mineduc/PACE. <https://bit.ly/2q9GynR>
- Muñoz, D. (2018). La gratuidad rinde su primera prueba ante la contraloría. *La Tercera*, 9 de septiembre. <https://bit.ly/2z1d1RB>
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Vol. 1: *Special features: Governance, Funding, Quality*. Por P. Santiago, K. Tremblay, E. Basri & E. Arnal. Paris: OECD. <https://bit.ly/29ht4Pt>
- Paredes, R. (2014). Reflexiones sobre las propuestas de gratuidad para la educación superior en Chile. *Temas de la Agenda Pública*, 9(69, agosto). Santiago: Centro de Políticas Públicas UC. <https://bit.ly/2CDaQqK>
- Piñera, S. (2017). *Construyamos tiempos mejores para Chile. Programa de Gobierno 2018-2022*. <https://bit.ly/2OM12C1>
- Piñera, S. (2018). *Mensaje Presidencial sobre la administración del Estado. Cuenta pública, 01 junio 2018*. Santiago: Presidencia de la República de Chile. <https://bit.ly/2PoIRSi>
- Said, C. & Caro, E.I (2018). Comisión del CAE responsabilizará a exministros por la deuda estudiantil. *La Tercera*, 2 de octubre. <https://bit.ly/2CFjbdy>
- Salas, A. & Peña, J. (2018). TC declara inconstitucional artículo que prohíbe controladores con fines de lucro en universidades. *EMOL Nacional*, 27 de marzo. <https://bit.ly/2ArWI25>
- Segovia, M. (2018). El nudo del nuevo CAE de Piñera: fortalecería el financiamiento de universidades privadas y no incluye la condonación de la deuda. *El Mostrador*, 11 de abril. <https://bit.ly/2AtbKvc>
- Tribunal Constitucional (2015). *Sentencia n° Rol 2935 de Tribunal Constitucional* (Resolución que aprueba la gratuidad para las universidades que no pertenecen al CRUCH). Santiago, 21 de diciembre. <https://jurisprudencia.vlex.cl/vid/590276706>
- Universidad de Chile (2018). *Proyectos MECESUP: Fondo Basal por Desempeño*. Santiago: Universidad de Chile. <https://bit.ly/2Jf8lK>
- Varas, A. (2018). Piñera II. Contrarreforma versus agenda gubernamental. *Barómetro de Política y Equidad* N° 14 (número actual). Santiago: Fundación Equitas/SUR Ediciones/Fundación Friedrich Ebert.

Género

# Mujeres en el poder: ministras y gabinetes, 1990–2018<sup>1</sup>

Mireya Dávila<sup>2</sup>

Si bien el movimiento de mujeres en Chile se había movilizado a favor de la despenalización del aborto en tres causales y en protesta por los femicidios en el país (*#Ni una menos*), 2018 será recordado como el año en que las mujeres se tomaron por asalto el poder masculino, en las calles, las universidades y las redes sociales, redefiniendo la agenda noticiosa y de gobierno. El Gobierno debió impulsar una agenda de género con diversas propuestas, desde reformas constitucionales hasta cambios en la ley de universidades estatales. Así, las jóvenes chilenas se incorporaron a un movimiento mundial en defensa de los derechos de las mujeres y la igualdad de género. A nivel mundial, una expresión del impulso de la igualdad política de la mujer fue el primer gabinete nombrado en España por el nuevo presidente del gobierno español, Pedro Sánchez, quien designó 11 mujeres de un total de 17 ministros.<sup>3</sup>

Las mujeres no siempre han participado en política. Este espacio tan determinante para la vida en sociedad ha sido tradicionalmente dominado por hombres. El derecho a votar estuvo vedado para la mitad de la población hasta hace poco más de cien años y en Chile las mujeres pudieron votar para presidente recién a comienzos de los cincuenta. Si bien Chile se destaca por haber tenido dos veces la misma mujer presidenta (2006–2010 y 2014–2018), las mujeres han estado subrepresentadas en política. En 1934 se les autorizó votar en elecciones municipales y en 1949, en las presidenciales y parlamentarias.

---

1 Se considera hasta el segundo gabinete del segundo gobierno de Sebastián Piñera (2018).

2 Mireya Dávila. Doctora en Ciencia Política, profesora del Instituto Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

3 El País, "Los ministros del gobierno de Pedro Sánchez", *El País/Nacional*, 7 de junio 2018, sin pp.

En materia de gabinetes, entre 1932 y 1973 solo hubo tres ministras, todas egresadas de la educación pública (siendo dos de regiones) y militantes de partidos. La primera fue Adriana Olguín, ministra de Justicia del gobierno del radical Gabriel González Videla, por poco más de tres meses (97 días) en 1952. Era abogada de la Universidad de Chile, militante radical y directora de un servicio público antes de ser ministra. Salió del gabinete cuando terminó el gobierno. La segunda ministra fue Teresa del Canto, en Educación, durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), cuando ocupó el cargo por más de cuatro meses (149 días). Era profesora de la Universidad de Chile, militaba en el Partido Femenino, de cuya directiva era miembro antes de llegar al Gobierno. Salió de su puesto debido a un cambio de gabinete. La tercera fue Mireya Baltra, sindicalista y diputada comunista, con trayectoria política previa al asumir como ministra de Trabajo y Previsión Social del presidente Allende (1970-1973). Estuvo en el cargo por cuatro meses (138 días), entre junio y noviembre de 1972. Renunció al gabinete para integrarse a actividades partidarias.

El tema de género comenzó a ser abordado por el Estado en 1990, con el retorno a la democracia. El gobierno de Patricio Aylwin creó el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), organismo público que a partir de 1991 se hizo cargo de diseñar, implementar y coordinar políticas de género. Veinticinco años después, en junio de 2016, se promulgó la ley que creó el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género,<sup>4</sup> que reemplazó al Sernam.

Entre los ámbitos fundamentales del poder político en las sociedades democráticas están los gabinetes ministeriales. Los ministros son los colaboradores directos de presidentes y primeros ministros. Llegar a ser ministra o ministro es considerado la culminación de una carrera política y antesala para acceder a la jefatura de gobierno. Estos colaboradores directos de presidentes y primeros ministros toman decisiones claves de los gobiernos y sus políticas o influyen sobre ellas.

La participación de las mujeres en los gabinetes en Chile, si bien ha ido aumentando, sigue siendo menor a la de los hombres (Luna, Roza & Vega, 2008). Por ejemplo, a nivel parlamentario, el país ha estado bajo el promedio mundial y de la región. Para el periodo parlamentario 2014-2018, solo el 18,8% de los cargos fue ocupado por mujeres. Esto contrasta con el 23,5% de promedio mundial y el 28,1% de América Latina (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2018). Chile también ha estado retrasado en cuanto a incorporar medidas de acción afirmativa para incentivar la participación de las mujeres en política.<sup>5</sup> En 2015, el nuevo sistema electoral proporcional (Ley

4 Ley 19.023 (1991) y Ley 20.820 (2016).

5 Existen diferentes tipos de cuotas de género: escaños reservados, las cuotas de partidos y las cuotas legislativas (Valenzuela & Zúñiga, 2014). En América Latina la ley de cuotas más antigua es la Argentina,

20.840) incorporó el principio de equilibrio de género a través de dos mecanismos: el primero estableció que ningún sexo podía superar el 60% de las candidaturas; y el segundo entregó incentivos monetarios a los partidos y pactos que incorporaran mujeres.<sup>6</sup> Esto significó un aumento de candidatas al Senado y la Cámara de Diputados. En 2018, el 40,9% de los candidatos al Senado fueron mujeres (contra un 13,8% de las elecciones parciales de 2009 y un 17,9% en las parciales de 2013); y en la Cámara, el 41,4% (contra un 19,4% de las elecciones anteriores) (PNUD, 2018). Desde el punto de vista ideológico, no se observó una diferencia entre coaliciones y partidos. Por ejemplo, la coalición de derecha Chile Vamos presentó 75 mujeres candidatas a la Cámara, mientras que la Fuerza de la Mayoría (coalición de centro izquierda) presentó 72 y el Frente Amplio (izquierda), 72.<sup>7</sup> De las 54 candidatas al Senado, fueron elegidas solo 6, lo que —si se suma a las senadoras de las regiones en que no hubo elecciones— resulta en que el porcentaje de mujeres en el Senado para el periodo 2018–2022 es del 23,3%. A su vez, de las 397 candidatas a diputados fueron elegidas 35, es decir, el 22,6%.

## 1 El sesgo de género en los gabinetes

Igualmente, existe un sesgo de género en los gabinetes, ya que las mujeres son nombradas en ministerios menos importantes y/o en aquellos que tienden a reproducir sus roles tradicionales en la sociedad, como los vinculados a salud, educación, bienestar social y temas de género. Escobar-Lemmon y Taylor-Robinson (2009, p. 685) definen a una institución de género (*gendered institution*) como aquella en que el género influye en el proceso de distribución del poder. Afirman que “si los gabinetes son instituciones de género, entonces operarán de manera en que sistemáticamente se niega la posibilidad de que las mujeres tengan iguales oportunidades de participar”.

Un trabajo pionero sobre Chile y la relación entre mujeres y política fue el de Chaney (1979) en la década de los setenta, donde estableció tempranamente lo señalado anteriormente respecto al sesgo de género en política. Destacó la autora que, en el caso de Chile, las mujeres se vinculaban en política en materias que eran una extensión de la familia. Acuñó el concepto de “supermadres” para

---

de 1991, que estableció una cuota de 30% de mujeres en la Cámara Baja.

6 Se otorga 0,01 UF a cada candidata y 500 UF a cada candidata electa, hasta las elecciones de 2029. Se denomina Unidad de Fomento (UF) una medida que incorpora la inflación.

7 Al analizar los datos de la primera vuelta de la elección presidencial de 2017, un estudio de la Universidad de Talca concluyó que las mujeres votan más que los hombres en los tramos de edad entre los 18 y 39 años y entre los 39 y 70 años. Solo en el grupo sobre 70 años el porcentaje de votos de hombres es superior al de las mujeres. El experto de la Facultad de Economía y Negocios de esta Universidad, Paulo Cox, señaló que esta es una tendencia que repite lo ocurrido en la elección municipal de 2016 y presidencial de 2013. *El Mercurio*, 22 octubre 2018.

designar la idea de que las mujeres debían participar en política, pero que esta participación debía reflejar la división de las tareas en las familias. En un estudio comparado entre Chile y Perú a partir de una encuesta (en Chile fueron 86) a mujeres que tenían cargos administrativos o políticos a nivel local o nacional, se señalaba que la participación de las mujeres en política era congruente con los roles tradicionales y desiguales entre hombres y mujeres. En la misma dirección, Franceschet (2005) argumentó que en Chile las mujeres continúan siendo relacionadas con políticas vinculadas a la política informal y centradas en temas que afectan directamente a sus familias y comunidades. Agregó que la exclusión de las mujeres en el pasado y una definición de género de la política, se expresa en que las mujeres en Chile enfrentan barreras adicionales como actores políticos en un Chile en que ese campo es dominado por los hombres.

## 2 Mujeres presidentas

Reyes Housholder (2016) sostiene que, en América Latina, desde 1999 las mujeres han llegado a la presidencia en ocho ocasiones y que, habiéndose nombrado a muchas ministras y ministros, solo en algunas circunstancias ha aumentado la presencia de mujeres en los gabinetes. Agrega que es más probable que las presidentas promuevan la representación de las mujeres en los gabinetes al comienzo de su mandato y para los ministerios “femeninos”. Analizando datos respecto de 1908 sobre ministros de todos los presidentes latinoamericanos elegidos democráticamente desde 1999, concluye que los resultados del modelo son consistentes con la teoría de que las presidentas son más propensas a “marcar la diferencia” cuando hay más mujeres posibles de ser nombradas ministras.

Respecto a la presencia en política de mujeres en el caso chileno, Ríos (2003) sostiene que existe una paradoja, pues las mujeres tuvieron una importante participación en los movimientos y acciones políticas durante la oposición a Pinochet en dictadura, pero esto no se traspasó a la política cuando llegó la democracia. Ante ello, Díaz-Romero (2012) sostiene:

A diferencia de las condiciones que les tocó vivir a las mujeres europeas, cuyas reivindicaciones y estrategias fueron modelo para la acción del movimiento chileno, la dictadura y la transición a la democracia en Chile configuraron un espacio de posibilidades distinto (...) a la débil inserción en la estructura productiva y el sistema político de las chilenas se sumó a la heterogeneidad del movimiento de mujeres en ese espacio público. (pp. 233, 234)

## 3 Ministras y subsecretarias (1990-2018)

A este respecto, observamos tres fenómenos (tabla 1): primero, desde el retorno a la democracia no ha existido paridad de género en los gabinetes en Chile,

si bien la cantidad de mujeres en estos cargos ha ido aumentando; segundo, se observa un punto de inflexión a partir de 2000 en el gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006), con un salto en el porcentaje de mujeres en los gabinetes; y tercero, se constata que los gobiernos de la presidenta Bachelet tuvieron un mayor porcentaje de mujeres que los de presidentes hombres, si bien el primero con diez puntos porcentuales más (44,6%) que el segundo (35,4%).

En el ámbito de las subsecretarías, el porcentaje de mujeres es algo menor que el de ministras: 22,2% en el caso de las primeras y 24,6% en el de las segundas. Igualmente, como en el caso de las ministras, se constata un aumento importante de ellas en el gobierno de Lagos. Finalmente, se repite lo encontrado en el caso de las ministras: en los gobiernos de la presidenta Bachelet, las subsecretarias aumentaron su presencia más que durante el mandato de presidentes hombres.

**Tabla 1. Número y porcentaje de ministras y subsecretarias (1990-2018)**

Gobierno	Número de ministras Total	Número de mujeres (*)	Porcentaje de ministras	Número de subsecretarios Total	Número de mujeres	Porcentaje de subsecretarias
Patricio Aylwin (1990-1994)	27	1	3,7	35	2	5,7
Eduardo Frei (1994-2000)	54	3	5,5	59	2	3,3
Ricardo Lagos (2000-2006)	52	12	23	67	14	20,8
Michelle Bachelet (2006-2010)	47	21	44,6	55	16	29
Sebastián Piñera (2010-2014)	53	12	22,6	58	16	27,5
Michelle Bachelet (2014-2018)	48	17	35,4	52	19	36,5
Sebastián Piñera (2018-oct 2018)	27	10	37	38	12	31,5
Total	308	76	24,6	364	81	22,2

(\*) Se cuenta el número de ministras en los cargos, por lo que los nombres se repiten. Por ejemplo, Soledad Alvear fue ministra en los gobiernos de Aylwin, Frei y Lagos. A Alvear se suma Adriana Delpiano, del Partido Por la Democracia, que estuvo en los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet.

Fuente: Elaboración propia.

#### 4 Carreras profesionales y políticas de las ministras

En cuanto a la trayectoria profesional de las ministras en comparación con la de los ministros (tabla 2), hay similitudes y diferencias en el período analizado.

Destaca la abogacía, cercana al tercio, como una profesión común a ambos sexos. La diferencia más notoria entre ministros y ministras radica en el mayor porcentaje de ministros vinculados a la ingeniería y la mayor proporción de ministras trabajadoras sociales. Esto es interesante, pues se observa que Derecho es la carrera más común de los ministros, independientemente del sexo; sin embargo, la segunda carrera profesional de las ministras es Trabajo Social, carrera vinculada a labores tradicionales de la mujer en sociedad, mientras que la segunda en importancia para los ministros es Ingeniería Comercial.

Respecto a la carrera política previa de los ministros y ministras, un primer aspecto se refiere a su militancia. Tampoco parece haber diferencias en este ámbito entre ambos grupos. De 1990 a 2018, del total de ministras, un 23,6% es independiente, porcentaje un tanto superior al 18,5% de ministros independientes. De ese total de ministras independientes, cerca de un tercio (27,2%) estuvo en el primer gobierno de Piñera. Si sumamos todos los gobiernos entre 1990 y 2018 (octubre), el 50% de las ministras independientes ha estado en sus dos administraciones. Esto se condice con el número de ministros independientes en ese gobierno. Hombres y mujeres llegaron al gabinete por redes que no fueron los partidos políticos.

**Tabla 2. Profesión ministras y ministros (1990-2018)**

Profesión	Ministras (% del total, periodo)	Ministros (% del total, periodo)
Abogada/o	31,51	36,9
Trabajadora Social	11,80	0
Médico	6,50	4,71
Economista	6,51	11,31
Periodista	6,51	0,41
Ingeniera/o Civil	6,51	12,11
Ingeniera/o Comercial	6,51	18,21
Ingeniera/o Química/o	0	0,86
Ingeniera/o Forestal	0	1,31
Profesora	3,90	2,11
Psicóloga	3,90	0,41
Socióloga/o	3,90	1,31
Arquitecta/o	2,61	0,41
Veterinaria/o	0	0,86
Otras	9,21	8,20
Total	100	100

Fuente: Elaboración propia.

Otro elemento analizado en la carrera política de las ministras fue el haber postulado o haber sido elegida a cargos de elección popular a partir de 1990 (concejala, diputada, senadora). Del total de ministras (76), solo 10 están en esta categoría (13,1%). Un porcentaje mayor de ministras desarrolló una carrera en cargos de confianza del Ejecutivo como jefas de gabinete, asesoras, entre otros. Un número pequeño también desempeñó cargos directivos en sus partidos. Por otro lado, el porcentaje de ministras que con anterioridad desempeñaron cargos de subsecretarías fue superior al de los hombres (18,8% versus 11,8%).

En suma, hay similitudes y diferencias entre ministros y ministras en cuanto a su carrera profesional y política, pero la abogacía es la carrera más común entre ambos sexos. En el caso de las ministras le sigue trabajo social, en tanto en el caso de los ministros la carrera más común tras abogacía es ingeniería comercial. En cuanto a la carrera política previa, en ambos casos el porcentaje de ministros y ministras sin militancia política rondó el 25% del total de estos cargos.

## 5 Carreras ministeriales

La carrera ministerial comprende desde el primer cargo al que es designada una persona al entrar al gobierno, hasta el último que ocupa (Rodríguez Teruel, 2011). Se ha visto que las mujeres no tienen la misma presencia en diferentes momentos del gobierno, ya que tiende a haber más mujeres en el primer gabinete de un nuevo gobierno que en los sucesivos. Como se observa en la tabla 3, en general no existe paridad de género en los gabinetes, en los que la presencia de mujeres es fluctuante. Ello a excepción del primer gobierno de Bachelet, cuando el número de mujeres ministras fue de 50% en las dos primeras carteras, para disminuir en las siguientes a 35%.

Como señala Jalalzi (2016), que analizó el caso de los gobiernos de Michelle Bachelet, en su primera administración el criterio de selección del gabinete estuvo influenciado por la decisión de la Presidenta de incluir rostros nuevos en el Gobierno, mientras que en el segundo la lógica fue incorporar a personas con más experiencia en las carteras, no siendo tema prioritario la equidad de género.

**Tabla 3. Porcentaje de mujeres ministras en primeros gabinetes de los gobiernos (1990-2018)**

Gobierno	Mujeres % (N)	Gabinete 1	Gabinete 2	Gabinete 3	Gabinete 4	Gabinete 5	Gabinete 6
Aylwin	5,2 (1)	5,2	5,2	-	-	-	-
Frei	14,2 (3)	14,2	14,2	9,5	4,3		-
Lagos	25 (5)	25	30	20	25		
Bachelet I	50 (10)	50	50	35 (*)	35	35	35
Piñera I	26 (6)	6	27,2	18,1	22,7	13,6	13,6
Bachelet II	39,1 (9)	39,1	39,1	39,1	34,7	39,1	43,4
Piñera II	37 (10)	30,4	34,7	-	-	-	-

(\*) A partir de este gabinete, el número de ministros es 23 (ministerios de Energía y Medioambiente). En los dos primeros era de 21.

Fuente: Elaboración propia.

Como señalamos anteriormente, si consideramos los gobiernos por gabinetes<sup>8</sup> se observa que —a excepción del segundo gobierno de Piñera— los gabinetes sucesivos tuvieron menor o similar porcentaje de mujeres. La excepción lo constituyó el segundo gobierno de Bachelet, en que el último gabinete tuvo un porcentaje mayor de ministras que los anteriores.

## 6 Permanencia en el cargo

Otro aspecto importante en las carreras ministeriales es la duración de los ministros en sus cargos. El Índice de Permanencia<sup>9</sup> (tabla 4) muestra el prome-

8 El número de gabinetes se obtiene a partir de la definición de cambio de gabinete de Dávila (2018): se produce un cambio cuando el Presidente remueve a uno de los ministros llamados políticos (Ministerio del Interior, Secretaría General de Gobierno o de la Presidencia) o cuando hay dos o más cambios de ministro sectoriales.

9 Se calcula dividiendo el total de meses que estuvo en el cargo un ministro o ministra y se divide por el total de meses del gobierno. Esto nos permite comparar gobiernos con diferentes duraciones. Por ejemplo, si un ministro duró todos los meses del gobierno su índice será 1.

dio de duración de los ministros en sus carteras. Como se observa, no hay un patrón evidente que diferencie la permanencia de mujeres y de hombres en relación con el promedio general de permanencia en el gabinete. Lo anterior parece ir en el sentido contrario de lo señalado por Muller (2017) para el caso de los primeros ministros en sistemas parlamentarios, donde las primeras ministras tienden a durar menos que los ministros hombres.

**Tabla 4. Permanencia de ministras en los gabinetes 1990-2018**

	Promedio de índice de permanencia	Promedio de índice de permanencia ministros	Promedio de índice de permanencia ministras
Aylwin	0,76	0,76	1
Frei	0,38	0,36	0,93
Lagos	0,39	0,40	0,35
Bachelet I	0,47	0,49	0,40
Piñera	0,40	0,40	0,43
Bachelet II	0,46	0,46	0,46

Nota: En esta tabla no se consideró el segundo gobierno de S. Piñera.

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la movilidad de las ministras en diferentes carteras, la mayoría no desarrolló una carrera ministerial. Hubo algunas excepciones: Adriana Delpiano (Partido Por la Democracia, PPD) fue ministra de los presidentes Frei, Lagos y Bachelet (segundo gobierno); Yasna Provoste (Partido Demócrata Cristiano, PDC, senadora) fue ministra de Lagos y Bachelet (primer gobierno). Hubo enroque de algunas ministras, esto es, fueron nombradas en un cargo y después destinadas sucesivamente a otro. Tal fue el caso de cinco ministras: Cecilia Pérez y Michelle Bachelet durante el gobierno de Lagos; Carolina Schmidt durante el de Piñera; y las ministras Javiera Blanco y Ximena Rincón durante el segundo mandato de Bachelet.

De acuerdo con lo anterior, se puede apreciar que la presencia de ministras es superior al comienzo de los gobiernos; que las mujeres ministras no desarrollan una carrera ministerial; y que su permanencia no es diferente a la de los hombres.

## 7 Ideologías, coaliciones de gobierno y ministras

La relación entre ideología y equidad de género a nivel ministerial es clara. En el caso analizado (tabla 1), los gobiernos de centro izquierda (Lagos y Bachelet) tuvieron mayor presencia de mujeres que los gabinetes del presidente Sebas-

tián Piñera. Esta conclusión no es evidente en el caso de las subsecretarias, pues el presidente Piñera nombró a más mujeres en ese cargo que el gobierno de Lagos (tabla 2). Esto confirma la relación positiva entre ideología de centro izquierda y la mayor presencia de mujeres ministras.

Una perspectiva complementaria a la ideológica partidaria es la de coalición. ¿Hasta qué punto la política de coalición influencia la equidad de género en este ámbito? Desde 1990 han gobernado cuatro coaliciones. La primera, la Concertación, estuvo en el poder entre 1990 y 2010, siendo la agrupación encargada de la transición a la democracia. Su eje fundante estuvo integrado por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Socialista (PS), agrupados con el Partido Por la Democracia, el Partido Radical y otros partidos menores de centro izquierda. La segunda fue la de derecha (con diferentes nombres) que agrupó a la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional. La tercera fue la Nueva Mayoría, que se formó a partir de la Concertación más el Partido Comunista. Finalmente, la cuarta es la actual en el gobierno, que está integrada, además de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN), por un partido recién creado: Evópoli.

Desde esa perspectiva, es posible ver que existen diferencias entre ministras y subsecretarias. En el caso de las ministras, la participación de mujeres fue igual en el caso de la Concertación (PDC y PS). Por su parte, en el caso del segundo gobierno de Bachelet (con una coalición más amplia que la Concertación), hubo mayor porcentaje de mujeres militantes de partidos de izquierda que DC.

**Tabla 5. Militancia de ministras y subsecretarias durante gobiernos de la Concertación (1990-2010)**

Gobierno	PDC		PS		PPD		PRSD		PH		Independientes		Total	
	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S	M	S
Aylwin (DC)	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	1	2
Frei (DC)	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	1	0	3	2
Lagos (PS-PPD)	5	4	4	2	1	4	0	3	0	0	2	0	12	13
Bachelet (PS)	4	6	7	2	6	4	0	2	0	0	4	2	21	16
Total	11	10	11	4	8	11	0	5	0	1	7	2	37	33
%	29,7	30,3	29,7	12,1	21,6	33,3	0	15,1	0	3,0	18,9	6,0	100	100

Nota: En el cuadro no aparece el PAC (Partido Alianza de Centro), pues no obtuvo cargos, aunque sí estaba en la coalición.

Fuente: Elaboración propia.

Desde el punto de vista de los partidos integrantes de las coaliciones en el gobierno, entre los partidos ligados a la Concertación el PDC tuvo un número similar de ministras y de subsecretarias, mientras que en el resto de los partidos ello no ocurrió así. Por ejemplo, el PS más que dobló la cantidad de mujeres ministras respecto de las subsecretarias, mientras el PPD tuvo más subsecretarias que ministras. Asimismo, la cantidad de ministras independientes fue tres veces el número de subsecretarias independientes en todos los gabinetes analizados. Ahora, si analizamos el segundo gobierno de Bachelet (tabla 6), la Presidenta favoreció a la DC, contó con mayor número de ministras independientes y distribuyó a las ministras en la izquierda de la coalición (Partido Comunista, PC; Izquierda Cristiana, IC; Movimiento Amplio Social, MAS).

**Tabla 6. Comparación de militancia de ministras y de subsecretarias durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Porcentaje y número**

Cargo/Partido coalición	PDC	PS	PPD	PRSD	PC	IC	IC – MAS	Independientes
Ministras	17,6	11,7	17,6	5,8	5,8	5,8	5,8	29,4
Subsecretarias	0	36,8 (7)	15,7 (3)	0	10,5 (2)	10,5 (2)	5,2 (1)	21 (4)

Fuente: Elaboración propia.

Respecto de la política de coalición y género durante los gobiernos de la Concertación (tabla 7), se observa: primero, a nivel de ministras, los partidos ejes de la coalición, el PDC y PS, tuvieron similar presencia de mujeres, fenómeno opuesto al caso de las subsecretarias, en que el PDC tuvo casi un tercio de mujeres en esa posición. Segundo, el PPD tuvo menor presencia de mujeres en cargos de subsecretaria que de ministras. Tercero, casi un quinto de las ministras no tenía militancia política, porcentaje mucho menor que en el caso de las subsecretarias. Podríamos inferir que esto es la expresión de la baja participación de mujeres en los partidos políticos.

**Tabla 7. Comparación de militancia de ministras y de subsecretarias durante los gobiernos de la Concertación (1990–2010). Porcentajes**

Cargo/Partido coalición	PDC	PS	PPD	PRSD	PH	Independientes
Ministras	29,7	29,7	21,6	0	0	18,6
Subsecretarias	30,3	12,1	33,3	15,1	3	6

Fuente: Elaboración propia.

Y si se compara los porcentajes de ministras y de subsecretarias del segundo gobierno de Michelle Bachelet, se observa que el PDC y el PPD acumulan el mayor número de ministras (tabla 8). En el caso de las subsecretarías, el PS, partido de la Presidenta, tuvo casi un tercio. Por primera vez desde la llegada de la democracia hubo ministras y subsecretarias comunistas, así como de otros partidos de izquierda (IC, IC-MAS).

**Tabla 8. Comparación de militancia de ministras y de subsecretarias durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018). Porcentaje y número**

Cargo/Partido coalición	PDC	PS	PPD	PRSD	PC	IC	IC – MAS	Independientes
Ministras	17,6	11,7	17,6	5,8	5,8	5,8	5,8	29,4
Subsecretarias	0	36,8 (7)	15,7 (3)	0	10,5 (2)	10,5 (2)	5,2 (1)	21 (4)

Fuente: Elaboración propia.

El dato más novedoso es que el PDC, partido central de la coalición, en ese gobierno de la Nueva Mayoría no tuvo subsecretarias, al igual que el Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), agrupación menor de la coalición. Esto es diferente a lo observado en el caso de las subsecretarias durante los gobiernos de la Concertación, en que el PDC tuvo alrededor del 30% de ministras y el PRSD, el 15%. Esto último se vincula con lo señalado por Dávila (2018) respecto de que, en la medida en que el PDC iba perdiendo apoyo electoral, la coalición tendió a sobrerrepresentar a este partido en los gabinetes.

Respecto del primer gobierno de Sebastián Piñera (tabla 9), priman las ministras independientes, patrón que se observa también en los hombres. El número de subsecretarias es demasiado bajo como para inferir un patrón en el nombramiento de una mujer por partido.

Si comparamos la presencia de mujeres ministras y subsecretarias en el primer gobierno de Piñera, observamos que, en ambos cargos, más de la mitad de los nombramientos recaen en independientes, cifra que llega casi al 70% en el caso de las subsecretarias. También se destaca que la asignación de cargos a ministras es igual entre los partidos de la coalición, mientras que en el caso de las subsecretarias es notoriamente favorable para RN, el partido del Presidente. En el caso del primer año del segundo gobierno de Sebastián Piñera observamos un patrón similar: la mitad de las ministras son independientes. En referencia a las subsecretarias se observa algo diferente, pues la mayoría de las mujeres en este cargo son militantes de partidos.

**Tabla 9. Comparación de militancia ministras y subsecretarias durante primer gobierno de Sebastián Piñera (2010–2014). Porcentaje y número**

Cargo/partido (%)	UDI	RN	EP	Independientes
Ministras	14,2 (1)	14,2 (1)	14,2 (1)	57,1 (4)
Subsecretarias	6,2 (1)	25 (4)	0	68,7 (11)

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al segundo gobierno de Sebastián Piñera, hasta el momento, de los diez cargos de ministra (nueve ministras, porque una, Marcela Cubillos, pasó de Medio Ambiente a Educación), el 50% es independiente, porcentaje inferior al del primer gobierno. Del resto, el 30% pertenece a la UDI y los 20% restantes están divididos en forma pareja entre a RN y Evópoli. En cuanto a las subsecretarías, el número de subsecretarias independientes es igual al de ministras, llegando a la mitad. El 50% restante se divide en 20% para la UDI y RN, repartido en partes iguales, y el 10% para Evópoli.

En suma, como coalición de gobierno, la Concertación tuvo la misma cantidad de ministras de los partidos ejes de la coalición, el PS y PDC; y el número de ministras independientes fue cercano al 20%. El segundo gobierno de Bachelet destaca porque el PS, partido de la Presidenta, tuvo más de un tercio de las subsecretarías. Además, el PC y los partidos menores de izquierda contaron con representación a nivel de ministros y subsecretarios. Respecto al gobierno de Piñera, el número de ministras y subsecretarias independientes en el segundo periodo sigue siendo muy importante.

## 8 El sesgo de género: mujeres y ministerios

Existen dos vías para analizar el sesgo de género en los ministerios. La primera se relaciona con la nominación de mujeres en cargos considerados de menor importancia; y la segunda, con la mayor probabilidad de que las mujeres sean nombradas en ministerios vinculados a roles considerados tradicionales en la elite política.

Se puede constatar que en los gobiernos en ejercicio a partir de 1990, en su mayoría las mujeres ministras han sido nombradas en ministerios calificados como de prestigio medio, mientras que solo una minoría lo ha sido en los calificados de prestigio alto.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Los ministerios considerados de bajo prestigio son: Niñez y Familia, Cultura, Reforma del Estado, Ciencia y Tecnología, Deporte, Turismo, Mujeres, ministro sin ministerio. Los de prestigio medio son Agricultura

Respecto a los ministerios considerados “de género” (*gendered institution*), de un total de 76 ministras para el periodo analizado, 26 (un 34,2%) ocuparon cargos en ministerios relacionados con temas de género (educación, salud, bienestar social), contra un 13,6% (31) de los hombres en los mismos cargos, lo que revela un claro sesgo de género.

Ahora, si analizamos el sesgo de género por gobierno, la mayor presencia de ministras se da en los gobiernos con presidentes socialistas, aun cuando, considerando su número, no sería posible establecer una generalización más sólida.

Para el caso de Chile, Dávila (2018) establece una categorización de los ministerios políticos: Ministerio del Interior, Ministerio Secretaría General de la Presidencia (encargado de la coordinación de la agenda legislativa) y Ministerio Secretaría General de Gobierno (a cargo de las comunicaciones gubernamentales). Si consideramos estos ministerios como de primera prioridad (junto con Hacienda), podemos probar cómo fue la equidad de género en los diferentes gobiernos analizados.

**Tabla 10. Presencia de ministras en ministerios políticos (1990 – 2018)**

Gobierno	Ministerio Interior	Ministerio Segpres	Ministerio Segegob	Total
Aylwin	0	0	0	0
Frei	0	0	0	0
Lagos	0	0	0	0
Bachelet I	0	1	2	3
Piñera	0	0	2	2
Bachelet II	0	1	1	2
Piñera II	0	0	1	1
Total	0	2	6	8

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en la tabla 10, las ministras han estado presentes en dos de los tres ministerios políticos a partir del primer gobierno de Bachelet en 2006. La mayor presencia de mujeres ha estado en el ministerio de las comunicaciones (Secretaría General de Gobierno), mientras que no ha habido mujeres a cargo del Ministerio del Interior.

---

y Pesca, Obras Públicas, Educación, Medio Ambiente, Salud y Bienestar Social, Justicia, Trabajo, Transportes y Telecomunicaciones, y Planificación y Desarrollo. Finalmente, los de prestigio alto corresponden a Defensa y Seguridad Pública, Finanzas y Economía, Relaciones Exteriores y Gobierno Interior.

La segunda administración Piñera reaccionó con una agenda de doce puntos ante el importante movimiento de mujeres del primer semestre, la que comprende diferentes niveles de iniciativas en materia de equidad de género. Las propuestas de reformas políticas se concentran en tres ámbitos: un primer conjunto va desde una reforma constitucional que establezca la igualdad entre hombres y mujeres, a modificaciones legales e instructivos (especialmente dirigidos a mejorar la equidad de género en las universidades). El segundo conjunto de propuestas comprende reformas a los contenidos educativos en materia de derechos de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Orden. Y el tercero se refiere a políticas destinadas a generar una mayor equidad de género en materia de participación laboral, trabajo y brechas salariales. Queda por verse cuál va ser el destino final de estas propuestas y su efecto en la participación de las mujeres en política.

En síntesis, Chile muestra que la desigual participación de las mujeres en los gabinetes está asociada a un conservadurismo ideológico que permea el conjunto de la clase política, aun cuando la presencia de coaliciones de centro izquierda y de mujeres en la primera magistratura tiende gradualmente a superar esta discriminación.

## 9 Conclusiones

Si bien las mujeres han ido aumentando su participación en los gabinetes ministeriales, su presencia aún sigue siendo menor que la de los hombres: han ocupado cerca del 20% del total de cargos de ministras y subsecretarias entre 1990 y 2018. Destaca el año 2000 como punto de inflexión, pues dicha cifra aumentó drásticamente en comparación con los dos primeros gobiernos de la Concertación.

Además de la escasa presencia de mujeres en los ministerios en general, no acceden a ellos de manera equitativa, pues las ministras tienen una menor representación en ministerios denominados como importantes y prestigiosos. Nunca ha habido ministras de Hacienda o Interior.

Vinculado a lo anterior, se advierte la presencia de más ministras al comienzo de los gobiernos, esto es, en el primer gabinete. La excepción lo constituye el segundo gobierno de Bachelet, en que el porcentaje de ministras del último gabinete fue levemente superior al del inicio y al de casi todo el periodo de gobierno (43,4% versus 39,1% del primer gabinete).

Al analizar la relación entre ideología del gobierno y presencia de ministras, se puede ver que, desde 1990, el mayor porcentaje de mujeres se dio durante los gobiernos de Michelle Bachelet. Lo mismo sucede a nivel de subsecretarias, lo que muestra la importancia de tener una mujer como jefa de gobierno.

Desde el punto de vista de las trayectorias de las ministras en comparación con las de los ministros, se constata que si bien la abogacía es una de las principales carreras de ministros y ministras, en el caso de los primeros el porcentaje mayor se lo llevan las ingenierías, mientras que en de las ministras prevalecen las abogadas y trabajadoras sociales.

Respecto a la carrera política antes de llegar al ministerio, un porcentaje menor de mujeres desarrolló una carrera como candidata a concejala, diputada o senadora. Y pocas tuvieron cargos en sus partidos. Un mayor porcentaje desempeñó un cargo de gobierno durante las administraciones anteriores. Destaca en los gobiernos de Sebastián Piñera la cantidad de ministras provenientes del sector privado.

La carrera ministerial de las ministras es mayoritariamente corta. Salvo algunas que participaron en más de un gobierno y/o fueron nombradas en ministerios sucesivos en una misma administración, en su mayoría abandonaron el gobierno una vez que salieron de sus cargos. Respecto a la duración en el cargo de ministras y ministros no observamos una diferencia notoria, salvo en el caso del gobierno de Frei, en que las ministras fueron mucho más estables. Ahora, hay que considerar en este caso la poca cantidad de mujeres y que una de ellas permaneció durante los seis años de gobierno.

Queda por analizarse el alcance y desarrollo de la presencia de mujeres en los próximos gabinetes del presidente Piñera, así como en los distintos niveles de gobierno subnacionales, lo que daría importantes luces sobre el efecto de los cambios legales en materia de candidatas mujeres y su participación en partidos políticos.

## Referencias

- Chaney, E. M. (1979). *Supermadre: Women in politics in Latin America*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Dávila, M. (2018). *Gobernando juntos. Coaliciones y cooperación política en Chile, 1990-2018*. Manuscrito presentado al Fondo Juvenal Hernández, Universidad de Chile.
- Díaz-Romero, P. (2012). La mujer frente al poder. En A. Varas, con la colaboración de I. Castillo, P. Díaz-Romero e I. Jaksic, *La democracia frente al poder. Chile 1990-2010* (pp. 233-272). Santiago: Catalonia.
- Escobar-Lemmon, M. & Taylor-Robinson, M. (2009). Getting to the top: Career paths of women in Latin American Cabinets. *Political Research Quarterly*, 62(4), 685-699. <https://doi.org/10.1177%2F1065912908322414>
- Franceschet, S. (2005). El triunfo de Bachelet y el ascenso político de las mujeres. *Nueva Sociedad*, 202: 13-22. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2380662>

- Jalalzai, F. (2016). *Latin America. Beyond family ties?* New York: Routledge.
- Kobayashi, Y. (2004). Has the close door opened for women? The appointment of women ministers in Japan. *Symposium at Open Boundaries Workshop: Women in Politics in Comparative Perspective*. APSAnet. <https://doi.org/10.1017/S1049096504003713>
- Luna, E., Roza, V. & Vega, G. (2008). *El camino hacia el poder: ministras latinoamericanas 1950-2007*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Müller-Rommel, F. & Vercesi, M. (2017). Prime ministerial careers in the European Union: does gender make a difference? *European Politics and Society*, 18(2), 245-262. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1225655>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018) *Representación política de mujeres en el poder legislativo. Análisis de la aplicación de la ley de cuota de género en las elecciones parlamentarias de 2017*. Santiago: PNUD.
- Reyes Housholder, C. (2016). *Presidentas* rise: Consequences for women in cabinets? *Latin American Politics and Society*, 58(3), 3-25. <https://doi.org/10.1111/lj.1548-2456.2016.00316.x>
- Ríos, M. (2003). Chilean feminism(s) in the 1990s: Paradoxes of an unfinished transition. *International Feminist Journal of Politics*, 5(2), 256-280. <https://doi.org/10.1080/1461674032000080594>

# Medios de comunicación

# Medios, opinión pública y gobierno: fragmentos de un relato inacabado

Elisabet Gerber<sup>1</sup>

El gobierno de Sebastián Piñera aterrizó en un paisaje massmediático altísimamente concentrado. Casi una década atrás, en la evolución del índice de concentración por mercados y audiencias por país y observando a los cuatro primeros operadores, Chile registraba el indicador más alto de la región y el mayor de los incrementos: 80% del mercado estaba en manos de cuatro operadores y se vislumbraba una tendencia a una mayor concentración (Becerra & Mastrini, 2009, p. 110). La previsión era acertada: un estudio realizado por Luis Breull en 2015 para el Consejo Nacional de Televisión<sup>2</sup> arrojaba que los cuatro principales operadores en cada sector de medios de Chile concentran más del 90% del mercado. El 82,8% de la inversión en avisaje en diarios de alcance nacional se lo reparten los grupos Mercurio y Copesa, que a su vez concentran el 80% de la lectoría. Cada uno de estos grupos posee, a su vez, radios, diarios, revistas impresas y medios digitales. Y tanto o más significativo aún que la cantidad de medios que poseen, es que ambos grupos en conjunto tienen intereses directos en la propiedad de empresas vinculadas con inversiones en mercados inmobiliario, financiero, retail, alimentos, agrícola y agroindustrial, de distribución, servicio al cliente y editorial (Consejo Nacional de Televisión [CNTV], 2015). Los niveles de concentración de la propiedad mencionados,

---

1 Elisabet Gerber. Directora del Programa de Opinión Pública y Comunicación Política de la Fundación Chile 21. Licenciada en Tecnologías de la Comunicación; Diploma Superior y Especialización en Desarrollo Humano, Flacso-Argentina; Doctoranda en Ciencias Sociales, Flacso-Argentina

2 L. Breull, "Estudio de revisión y análisis de fuentes secundarias sobre la concentración de medios de comunicación nacional y regional" (2015).

que superan con creces lo que los expertos en la materia consideran aceptable,<sup>3</sup> es producto de las tendencias desreguladoras y privatistas que azotaron la región desde los años ochenta y que abarcaron también las políticas comunicacionales en Chile, ámbito en el que se repitió hasta el hartazgo que “la mejor ley es la no-ley”.<sup>4</sup> Esta opción política favoreció las altas concentraciones en la propiedad de medios mencionadas, así como relaciones que podrían calificarse como perversas entre el poder político y los medios (Gerber, 2017).

Por su parte, los medios públicos no juegan prácticamente ningún rol de contrapeso desde el punto de vista informativo, ni en la oferta de contenidos en general. El canal público, TVN, ha funcionado con una lógica de autofinanciamiento que no le permite arriesgar demasiado en nuevos formatos. Condenado a depender del *rating* por el modelo de autofinanciamiento del que algunos se jactan, el canal público termina repitiendo las fórmulas que puedan asegurarle audiencias, sin prácticamente ningún esfuerzo por brindar perspectivas originales ni estimular la creatividad, salvo honrosas excepciones. Tras el ajetreado proceso que culminó con la sanción de la Ley de TVN durante el gobierno de Michelle Bachelet, en el que terminó primando la necesidad de rescatar financieramente a TVN por sobre el debate en torno a su rol y funciones como medio público, el canal está en su peor momento desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, las indicaciones al proyecto de ley que incluían alguna aspiración a reestructurar el directorio, incluyendo representantes de la sociedad civil y/o del mundo académico con conocimientos o trayectoria en materia de medios y políticas de comunicación, quedaron en el olvido. El directorio de TVN sigue cuoteado por los sectores políticos tradicionales sin que sus integrantes deban, necesariamente, mostrar expertise alguna en el tema. En cuanto a la situación financiera, el presidente del directorio, Francisco Orrego Bauzá, señaló en septiembre que el cuadro “es deplorable y las deudas del canal público no dejan de crecer”. Orrego Bauzá “cifró las pérdidas al 30 de junio en 10 mil millones de pesos, un 100% más que a igual fecha del año 2017”, y aseguró que el 76% de la deuda total, que asciende a 40 mil millones de pesos, comenzó a originarse el año 2016 y no ha podido saldarse, “ya que la televisora pública está en el cuarto lugar del *rating* de la televisión abierta y capta apenas un 11% del total de la inversión publicitaria en televisión” [negritas en el original].<sup>5</sup>

3 Los autores en la materia coinciden en que la concentración es alta al superar un promedio de 50% de control del mercado por parte de los cuatro primeros operadores y un 75% por parte de los ocho primeros (Becerra & Mastrini, 2009, p. 212),

4 En la versión del entonces director de la Secretaría de Comunicaciones del Gobierno durante el mandato de Patricio Aylwin en Chile, Eugenio Tironi, “la mejor política de comunicaciones es la que no existe”.

5 “Aumenta crisis financiera en TVN: pérdidas llegan a los 10 mil millones de pesos en primer semestre”, *biobiochile.cl*, Nacional, 30 de septiembre de 2018 [<https://bit.ly/2QOS2Zv>].

En este contexto, cabe preguntarse: ¿qué implicancias tiene este escenario —a todas luces deficitario en materia de pluralismo— en las relaciones entre el poder político y la ciudadanía? Dada la tradicional alianza entre los grandes consorcios mediáticos Copesa y Emol, el poder económico y sectores políticos vinculados a la derecha chilena, es esperable una posición de ventaja del actual gobierno en su posicionamiento en la agenda pública frente al anterior. En efecto, el gobierno liderado por Michelle Bachelet partió con hándicap en la batalla por la agenda pública y la perdió tempranamente, cuestión no atribuible únicamente a los medios de comunicación, desde ya. Cabe indagar, entonces, ¿de qué manera aprovecha el actual gobierno la constelación mediática, aparentemente favorable? ¿Qué estrategia se ha dado para instalar qué relato? ¿En qué medida están resultando sus esfuerzos por mantener altos niveles de aprobación?

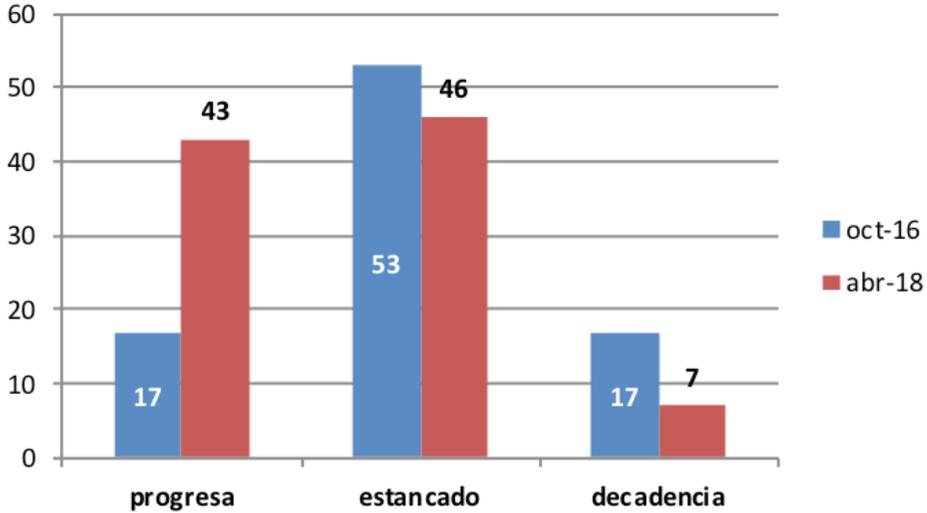
## **1 Gobierno y opinión pública. Primeros minutos de los “tiempos mejores”**

El gobierno de Sebastián Piñera comenzó con importantes expectativas por parte de la ciudadanía. Los cambios de gobiernos suelen poner en juego fantasías con respecto a que “lo nuevo” resolverá gran parte de aquello que no resulta satisfactorio de la administración saliente. En las primeras semanas de la administración Piñera resultó evidente y comprobable el avance de una ola de optimismo respecto del desempeño presidencial. Encuestas del mes de abril consagran la alternancia en el poder como poderoso agente de cambio del clima de opinión política y social del país. Según la encuesta MORI del mes de abril,<sup>6</sup> el regreso de Sebastián Piñera tendría fuerte impacto en el “ánimo de la nación”, produciendo un vuelco instantáneo hacia una percepción de progreso y sensación de que el país va en la dirección correcta y se gobierna para la mayoría.

a) *Percepción de progreso.* Tras una caída sostenida desde el año 2014 —que MORI atribuye a las noticias sobre corrupción, fin del superciclo del cobre y una menor tasa de crecimiento—, la percepción de progreso aumenta abruptamente en estos meses de 2018. Ante la pregunta: “¿Diría Ud. que este país está progresando, está estancado o está en decadencia?”, se registra un aumento de 26 puntos entre quienes consideran que progresa desde octubre de 2016 a abril de 2018, y una disminución de 10 puntos porcentuales en el sector que opina que el país está en decadencia.

6 Modo de entrevista: cara a cara; universo: toda la población de ambos sexos de 18 años y más, que habita en las quince regiones del país. Tamaño de la muestra: 1200 casos con una afijación proporcional. Error muestral: 3% Fecha de aplicación: 4-16 de abril 2018. Representación: toda la población adulta del país, con la excepción de las islas. Véase MORI (Market Opinion Research International), *Barómetro de la política abril 2018* [<http://morichile.cl/category/encuestas-publicaciones/barometro-de-la-politica/>].

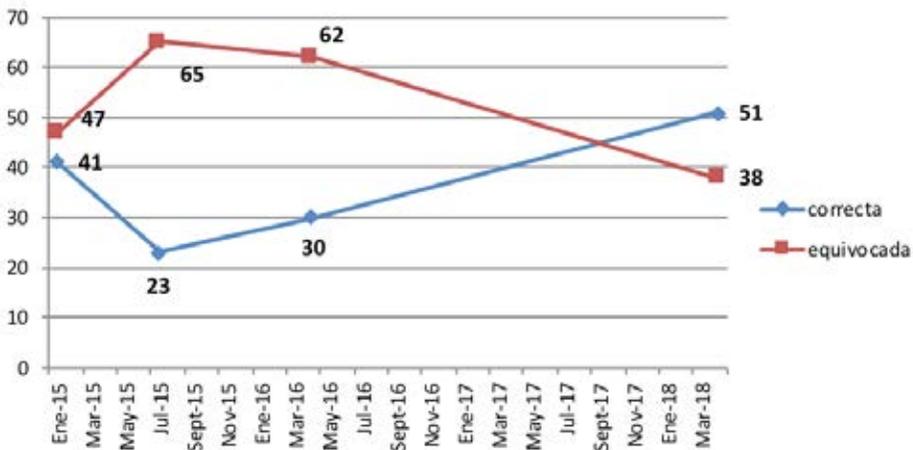
**Gráfico 1. “¿Diría Ud. que este país está progresando, está estancado o está en decadencia?” (en porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Barómetro de la Política, MORI, abril 2018.

El mayor salto se registra entre quienes consideran que “el país va en la dirección correcta”, ya que se duplica de 25% en abril de 2016 a 51% en abril de 2018, y disminuyen de 62% a 38% quienes creen que el país va en la dirección equivocada (MORI, abril 2018).

**Gráfico 2. “¿Diría Ud. que el país va en la dirección correcta o equivocada?”**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Barómetro de la Política, MORI, abril 2018.

- b) *Expectativas económicas.* Tanto la encuesta de Critería Research<sup>7</sup> como el Barómetro de la Política de MORI coinciden en que las expectativas económicas personales y las del país para los próximos doce meses son positivas.
- c) *Para quién se gobierna.* Desde una perspectiva progresista, uno de los puntos más significativos de los hallazgos del Barómetro de la Política de MORI, es la respuesta ante la pregunta “para quién se gobierna”. Un 55% cree que Sebastián Piñera gobernará para todos, mientras que al final del gobierno de Michelle Bachelet un 48% creía que gobernaba para todos.

## 2 Clima de opinión: ¿pasar agosto?

Tras el buen despegue del presidente Piñera y su gobierno, en el transcurso del mes de julio se encendieron alarmas para el oficialismo en lo que respecta al clima de opinión. La mejora en el “ánimo de la nación” registrada en las primeras semanas y mantenida durante los primeros meses, se habría enfriado con la llegada del invierno. A partir de julio, la pérdida de respaldo ciudadano a la gestión de Sebastián Piñera comenzó a manifestarse de manera contundente en distintos ámbitos de la percepción pública. Aunque el gobierno seguiría contando con mayor aprobación que desaprobación (52% vs. 41%, según el Índice de Aprobación del Gobierno de Adimark;<sup>8</sup> 47% vs. 45% según Critería Research<sup>9</sup>), los sondeos publicados en los primeros días de agosto señalan un claro aumento de la desaprobación. La caída es mucho más pronunciada si se considera el periodo marzo-julio: según Adimark, la desaprobación habría

7 Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Si fuera probabilística el error muestral sería de +/- 2,5% bajo supuesto de varianza máxima y un 95% de confianza\*\*. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 9-12 de abril de 2018.

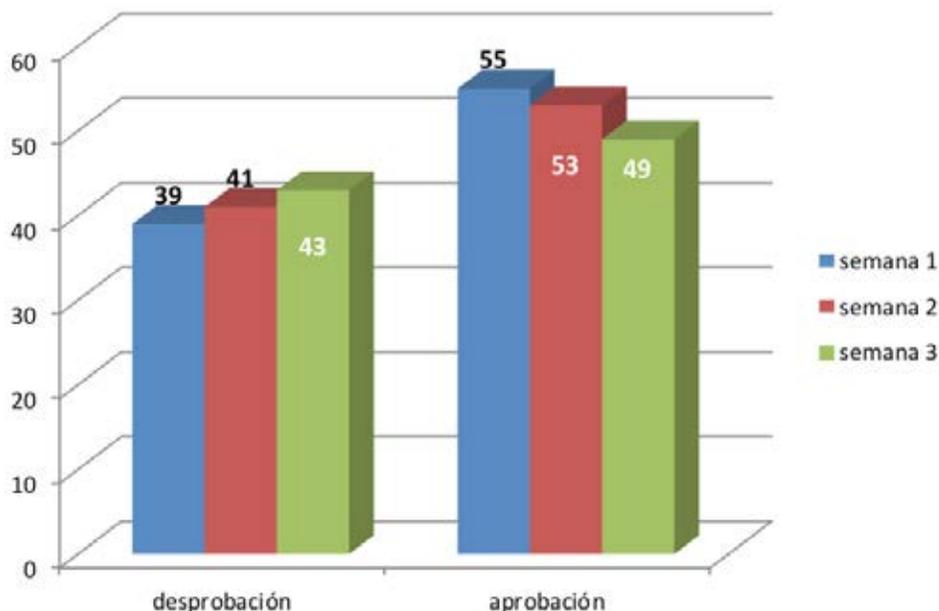
8 Estudio cuantitativo probabilístico, entrevista telefónica con doble marco muestral: 1. Mayores de 18 años, residentes en hogares con teléfono fijo y 2. Personas mayores de 18 años con celular; residentes en las principales ciudades de las 15 comunas del país; 1100 casos (teléfonos fijos 874, celulares 226), error muestral +/- 3% con supuestos de varianza máxima y 95% de confianza. Datos ponderados por región, sexo, grupo socioeconómico y edad. Periodo de recolección: 6-27 julio de 2018. Véase *Indicador de Aprobación de Gobierno*, Santiago, julio de 2018 [<https://bit.ly/2NC0WaE>].

9 Panel *online* cerrado que cumple con las normas ISO 26.362. Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. 1573 casos El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Si fuera probabilística el error muestral sería de +/- 2,5%, bajo supuesto de varianza máxima y un 95% de confianza. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 25-30 de julio de 2018. Véase *Agenda Ciudadana Critería julio 2018* [<https://bit.ly/2yg2Nx8>].

aumentado de 25% a 43%. Según Critería, la aprobación del gobierno habría caído 11 puntos, de 56% a 47%, mientras que su desaprobación habría crecido de 36% a 45%.

### Gráfico 3. Evolución aprobación gobierno-julio

*“Independientemente de su posición política, ¿Ud. aprueba o desaprueba la forma en que el Gobierno está desarrollando su labor?”*



Fuente: Elaboración propia a partir de Adimark, *Indicador de Aprobación de Gobierno*. Santiago, julio de 2018.

### 2.1 Traspies ministeriales vs. problemas “de la gente”

Ahora bien, ¿a qué se debe este aparente fin de la luna de miel entre el gobierno y parte de la ciudadanía que lo apoyaba? Cierto es que las administraciones gubernamentales suelen comenzar con apoyos importantes, vinculados, en parte importante, con fantasías y expectativas que genera el cambio. Como es lógico, estos apoyos disminuyen a medida que se concreta la gestión gubernamental, con las dificultades que esta supone. Entonces, si el desgaste es, en gran parte, ineludible, la cuestión es cuándo se produce y qué lo genera. En el caso del actual gobierno, la primera caída tuvo lugar relativamente temprano, a cuatro meses de iniciada la gestión. En lo que respecta a las causas, las distintas interpretaciones en los análisis políticos circulantes reflejan la coexistencia

de agendas sectoriales paralelas que desde las elites tienden a perderse de vista. Así, sectores críticos al oficialismo tendieron a enfatizar los yerros políticos del gobierno, en especial de algunos de sus miembros, y su probable impacto en la opinión pública. En el mes de junio tuvieron amplia difusión en medios y redes sociales las polémicas opiniones de los ministros de Economía, Valente,<sup>10</sup> y de Educación, Varela.<sup>11</sup> En la misma línea, el presidente Sebastián Piñera fue fuertemente criticado por el episodio del corte de pelo a la intendenta de la Región Metropolitana, Karla Rubilar.<sup>12</sup> Los tropiezos verbales de los ministros, más que el análisis sobre su gestión, empujó la agenda de los medios hacia especulaciones sobre posibles cambios de gabinete, lo que, finalmente, se concretó en agosto. Sin embargo, cabe plantear una distinción sustantiva entre las agendas noticiosas circulantes: ¿en qué medida se comparten agendas entre las elites —política, económica—, los medios masivos y digitales, las redes sociales, públicos amplios? Presumiblemente, aquellos temas en los que minorías altamente politizadas e informadas ponen su foco de interés y debate, no son compartidos por públicos masivos. Aun sin estudios comparativos sistemáticos de los últimos meses, un mero análisis de rating de TV, lectura de diarios, uso de redes da cuenta de la distancia entre sectores mayoritarios de la población y los *issues* que se desmenuzan en programas políticos y debates en redes sociales.

## 2.2 *El bolsillo de la opinión pública*

Un factor que, sin duda, afecta el clima social es la percepción sobre el rumbo de la economía. En este sentido, ya un mes atrás señalábamos en el contexto de este informe que desde marzo habría aumentado considerablemente el porcentaje de personas que consideraban que el país “está avanzando”. Se observaba ya un contraste entre la percepción sobre la situación económica personal y la del país, no tan positiva como la primera. A partir de julio, esta situación varía: según el índice de percepción económica elaborado por Adimark, la confianza de los consumidores desciende en julio y llega a 50 puntos, ubicándose en un nivel de equilibrio (optimistas/pesimistas).<sup>13</sup> Al analizar los componentes del indicador, se observa que todos presentan descensos: la “situación para comprar artículos del hogar” (-3,9), la “expectativa económica del país a 12 meses” (-3,0), la “situación económica actual del país” (-2,2), la “situa-

10 *El Mostrador* | Mercados, 24 julio 2018, “El gabinete de Piñera no para: ministro de Economía recomienda sacar la plata al extranjero” [<https://bit.ly/2AXuwGw>].

11 *Cooperativa.cl*, 23 julio 2018, “No solo el ‘bingo’: Las polémicas frases del ministro Varela” [<https://bit.ly/2Rljkls>].

12 *elDesconcierto*, 27 julio 2018, “REDES | ‘Invadió su intimidad’: Critican a Piñera por cortar el pelo a Karla Rubilar en una actividad de gobierno” [<https://bit.ly/2OmDAHf>].

13 GfK Adimark, “IPEC julio 2018” [<http://www.adimark.cl/es/estudios/dinamica.asp?id=484>].

ción económica personal actual" (-2,6) y la "estabilidad económica del país en los próximos 5 años" (-1,9). La caída más fuerte se da en la expectativa de empleo (-7,7), que pasa de 55,6 en junio a 47,9 en julio. Esta caída se eleva a 16,5 puntos si se compara el resultado actual con el de marzo (64,4 puntos), cuatro meses atrás. A su vez, durante el mes de julio se dio a conocer el cierre de plantas fabriles de larga tradición en el país, como lansa, Suazo y Maersk.<sup>14</sup> La difusión de estos procesos aportaría en importante medida a la generación de un clima social sombrío con respecto a la situación económica y las perspectivas de empleo, no tanto por la incidencia directa en términos de cantidad de afectados, sino por el impacto simbólico que implicaría el cierre de fuentes de empleo históricas. Esto, junto con la publicación del aumento del desempleo, que con un 7% alcanza la cifra más alta de los últimos años, habría profundizado la sensación del fin de los "tiempos mejores".

### 3 Septiembre, primavera del clima social

El mes de septiembre es particular en la agenda política y social en Chile, de modo que su comparabilidad con otros meses es relativa. Tanto la conmemoración del 11 de septiembre, que reinstala el debate en torno a la dictadura, el gobierno de Salvador Allende y la transición, como la celebración de las Fiestas Patrias —que este año implicó cinco días feriados—, alteran la agenda pública y el clima de opinión en general. En este mes se invirtió la caída de la imagen tanto del presidente Piñera como del gobierno. De acuerdo con la encuesta realizada por Critería Research en septiembre,<sup>15</sup> la aprobación presidencial habría subido 5 puntos, en tanto que la del gobierno, 7. El mismo estudio atribuye esta mejora a un "un mayor optimismo económico" y al resultado positivo para Chile del fallo de la Corte Internacional de Justicia de La Haya.<sup>16</sup> Sin embargo, no habría suficientes elementos para comprobar que la ciudadanía percibe tales mejoras en un periodo tan breve, a la vez que el estudio recoge en mínima medida el posible impacto del fallo. En un mismo plano de hipótesis,

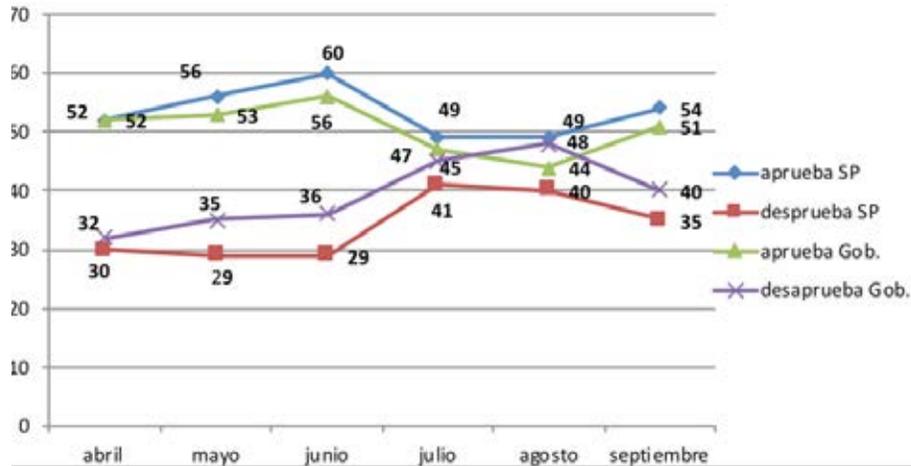
14 *Diario Financiero*, "Cierres de Maersk, lansa y Suazo: ¿Qué hay detrás", 03 agosto 2018 [<https://bit.ly/2CPxIK6>].

15 Panel on-line cerrado que cumple con las normas ISO 26.362. Universo: Hombres y mujeres de 18 o más años, de los niveles socioeconómicos ABCD, residentes de todo el país. Muestreo aleatorio estratificado por cuotas. 752 casos. El muestreo es una aproximación al método probabilístico, ya que toma una muestra aleatoria estratificada del panel online cuya distribución comporta ciertas desviaciones a la población. Si fuera probabilística el error muestral sería de +/- 3,5% bajo supuesto de varianza máxima y un 95% de confianza\*\*. Los resultados son ponderados por zona, sexo, edad y nivel socioeconómico como forma de representar el universo real del país. Fecha de realización: 21 de septiembre y 2 de octubre de 2018. Véase *Agenda Ciudadana Critería septiembre 2018* [<https://bit.ly/2PEEcsg>].

16 El trabajo de campo de la encuesta Critería se extendió hasta el 2 de octubre; el fallo se anunció el lunes 1 de octubre, por lo tanto, la mayor parte del trabajo de campo no recoge el posible impacto del buen resultado para Chile.

se puede señalar que el clima optimista se vincularía a las festividades del mes. A su vez, cabe marcar un fuerte contraste en otro ámbito del debate público respecto de estas tendencias positivas: el análisis de las conversaciones en redes marca un récord en las referencias negativas al presidente Piñera, como se detalla más adelante.

**Gráfico 4. Aprobación/desaprobación presidencial y gubernamental, abril-septiembre 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de encuesta de Critería Research, abril-septiembre 2018.

#### 4 Nuevos medios: protagonismos en redes sociales

Una cuestión central al hacer consideraciones sobre la agenda pública es de qué manera se conforma. Retomando clásicas definiciones habermasianas, es posible señalar que la agenda pública es el espacio donde la sociedad sigue haciéndose presente en la definición de lo político, al margen de las instituciones especializadas del Estado y del lugar que estas prevén para sus miembros; es decir, se recoge una instancia sumamente productiva de la esfera social con algún grado (relativo) de autonomía (Caletti, 2007). A su vez, resulta primordial destacar en lo “público”, entendido como aquello de interés común, la dimensión que atañe a la abstracción de los intercambios comunicativos. La disputa por la agenda pública se juega en la esfera comunicacional, que en esta segunda década del siglo XXI está marcada por el protagonismo creciente de las redes sociales (RRSS), tal como en la segunda mitad del siglo XX los actores centrales fueron los medios masivos. Aun cuando los medios de comunicación con mayores audiencias/públicos siguen siendo los masivos tradicionales —encabezados aún por la TV abierta, al menos en Chile—, las RRSS se han convertido en un actor relevante del debate político. Entre redes y medios masivos

existe una relación compleja de constante incidencia, que no sigue un mismo patrón ni es unidireccional. La medición de tal incidencia es aún incipiente; hasta ahora se registran, en general, cuestiones más bien cuantitativas, como la cantidad de menciones de actores o sucesos políticos.

El Interbarómetro, instrumento elaborado por el Observatorio Política y Redes Sociales de la Facultad de Gobierno de la Universidad Central de Chile,<sup>17</sup> registra actores y temas con mayor cantidad de menciones. Las figuras políticas más mencionadas en el mes de octubre son, como en meses anteriores, Sebastián Piñera y Michelle Bachelet, a importante distancia del resto.

**Tabla 1. Principales figuras según cantidad de menciones en la red y en la prensa digital (en porcentajes)**

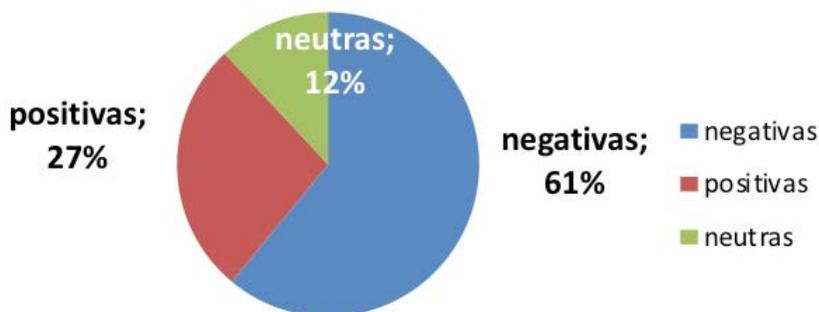
Figura	Menciones en la red	Menciones en prensa digital
S. Piñera	27,5	2,0
M. Bachelet	9,9	1,5
J. A. Kast	4,3	1,1
Sergio Melnick	2,7	0,5
Carmen Hertz	2,0	1,0

Fuente Interbarómetro octubre 2018.

El presidente Piñera concentra la mayor cantidad de menciones, sin que ninguna figura resulte comparable en este sentido; sin embargo, Michelle Bachelet, aun tras dejar el país, no deja de ocupar un relevante segundo lugar. Cabe recordar que la cantidad de menciones no necesariamente se asocia a un posicionamiento positivo. En el caso del presidente Piñera prevalecen las menciones negativas; en el último mes aparece más fuertemente asociado al “caso LAN”, mientras que en el caso de Bachelet, la referencia más frecuente es “ONU”.<sup>18</sup>

17 El informe se construye a partir de la recolección y procesamiento de millones de datos de acceso público presentes en las redes sociales. Detalles metodológicos en <https://www.politicayredessociales.cl/interbarometro-julio>

18 “Caso LAN”: En el libro *Piñera y los leones de Sanhattan*, del periodista Sergio Jara Román, se da cuenta de que el actual Mandatario fue multado en 2007 por la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) por incumplir el deber de abstenerse de comprar acciones de LAN estando en conocimiento de información privilegiada” (*cooperativa.cl*, 5 sept. 2018). Referencia “ONU”: mención al nombramiento de Michelle Bachelet en el cargo de Alto Comisionado para los Derechos Humanos, Naciones Unidas (agosto 2018).

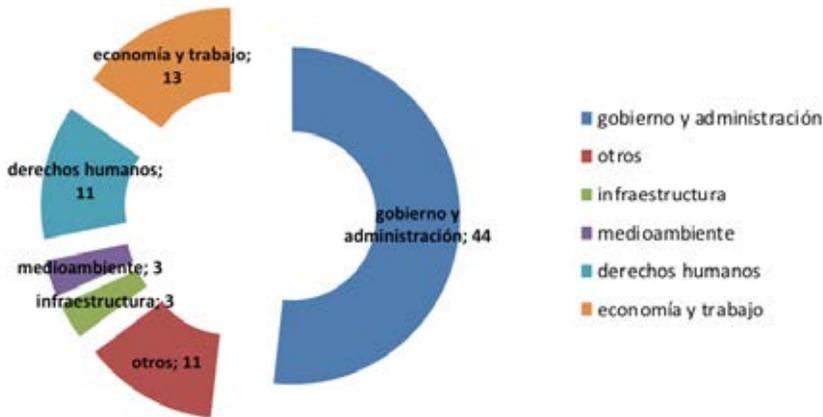
**Gráfico 5. Valoración de las menciones a la principal figura política****Sebastián Piñera: menciones y valoración**

Fuente: Interbarómetro, octubre de 2018.

La connotación negativa de las menciones al presidente Piñera sube 9 puntos con respecto al mes anterior (52%). Los tópicos más aludidos en las críticas desde las redes han sido el caso LAN y el episodio de la bandera en la reunión con el presidente Trump.<sup>19</sup>

En lo que respecta a los temas más mencionados en general, durante el mes de septiembre la conversación digital sobre Relaciones Internacionales escala al primer puesto, y la referencia más mencionada es "ONU", asociada a los dos actores políticos más citados en redes del país: Sebastián Piñera, que asistió a la 72ª Conferencia de las Naciones Unidas en Nueva York; y Michelle Bachelet, desde su cargo como alta comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (El estudio habría cubierto el mes de septiembre completo; por lo tanto, no recoge el intercambio en redes generado por el fallo de La Haya). A su vez, Interbarómetro destaca que si bien los temas "género y mujer" bajaron en menciones respecto de meses anteriores, siguen teniendo un espacio considerable en las conversaciones digitales.

<sup>19</sup> Entrega por parte del presidente Piñera, al presidente Trump, de una bandera de los Estados Unidos intervenida erróneamente para insertar en ella la bandera chilena: las franjas blancas y rojas de la bandera estadounidense que se usan para poner la bandera chilena, están invertidas ([www.t13.cl](http://www.t13.cl), 28 sept. 2018).

**Gráfico 6. Temas más mencionados en la conversación política digital**

Fuente: Elaboración a partir de Interbarómetro, octubre 2018.

Frente a estas menciones, cabe plantearse: ¿en qué medida se comparten agendas entre las elites —política, económica—, los medios masivos y digitales, las redes sociales, públicos amplios? El registro de frecuencias de menciones de determinados temas o figuras políticas apenas informa sobre su instalación en la agenda pública; no obstante, llama la atención sobre los contrastes acerca de los cuales se consideran temas y demandas prioritarios para “la gente”, de acuerdo con el tipo de estudios y fuentes utilizados.

## 5 Conclusiones

Tanto el presidente Piñera como su gobierno iniciaron su gestión con un fuerte viraje positivo en términos de apoyo ciudadano, tendencia que cambió tempranamente: en el mes de julio se registró un declive marcado que persistió en el mes siguiente, acompañado de cierto pesimismo en la percepción respecto del rumbo de la economía. Septiembre le daría un respiro al gobierno, con un aumento en los niveles de aprobación. Lo que aún no se puede constatar es si esto es un mero paréntesis en una tendencia negativa, o si el gobierno habría logrado transmitir mayor optimismo respecto de su gestión y del rumbo del país. Por otra parte, en redes sociales no se habría registrado tal viraje positivo en septiembre: por el contrario, las referencias negativas hacia el presidente Piñera habrían alcanzado su mayor nivel en lo que va de la actual administración. Ciertamente es que esta medición de redes sociales en realidad se restringe a Twitter, una red de alcance relativamente reducido en comparación con

otras como Facebook, y de marcado sesgo ABC1 en el perfil de usuarios. Sin embargo, concentra referentes y multiplicadores de opinión; por lo tanto, su incidencia no se mediría en términos cuantitativos. Pese a la concentración de la propiedad de medios y a la reiteración de contenidos y formatos de aquellos de mayor masividad —TV abierta, sobre todo—, la agenda pública aparece cada vez más fragmentada en términos de intereses y tendencias políticas. En este contexto, no parece posible vislumbrar a qué apunta el gobierno, o qué agendas intenta priorizar. En *Comunicación y poder*, Manuel Castells (2012, p. 61) 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— que, en el caso del actual gobierno, no logran perfilarse. Acaso, tal vez, porque no esté claro cuál es el relato que se pretende instalar.

## Referencias bibliográficas

- Becerra, M. & Mastrini, G. (2009). *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Caletti, S. (2007). Repensar el espacio de lo público. Un esbozo histórico para situar las relaciones entre los medios, política y cultura. En *Medios y comunicación* (Boletín de la Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires), (123), 195-252.
- Castells, M. (2012), *Comunicación y poder*. Buenos Aires/México D.F.: Grupo Editorial Siglo Veintiuno.
- Consejo Nacional de Televisión (CNTV), Chile. (2015). *Informe Concentración de Medios en la Industria Televisiva Chilena*. Santiago de Chile: CNTV.
- Gerber, E. (2017). Medios y comunicación: la omisión del progresismo. *Barómetro de Política y Equidad: Bachelet II*. Vol. 13: *El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp. 207-221) Santiago: Fundación Equitas/SUR Ediciones/Fundación Friedrich Ebert. <https://bit.ly/2ggKAGz>

Ciudad

# De insolventes e indocumentados: “No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad”

Alfredo Rodríguez<sup>1</sup>

Paula Rodríguez<sup>2</sup>

Moisés Godoy<sup>3</sup>

*[Llegamos] a la casa del amigo, en Pudahuel. Y cuando entré, una pieza chica, muchos haitianos, y me digo, “no puedo vivir acá; yo no puedo vivir acá. ¿Cómo vivir acá?”. Y después, él dice así, “sí, como nosotros somos haitianos... (...) es una pieza chica, con seis personas y no hay nada para vivir, para vivir bien”. Como esclavos. A mi casa, yo como una princesa, donde pueda dormir (...) y en la noche, él limpia, una bolsa en el piso y dos sábanas para mí, para dormir. ¡Ay Dios, no puedo vivir así! ¡No puedo dormir así! (Cristina, Haití)*

El martes 16 de octubre, el presidente Sebastián Piñera y el ministro de Desarrollo Social presentaron el programa Compromiso País y el Mapa de la Vulnerabilidad, señalando al respecto: “Bajo la conducción y coordinación del Ministerio de Desarrollo Social, elaboramos lo que se llama el mapa de las vulnerabilidades que es algo complementario y adicional al mapa de la pobreza” (Aste, 2018).

En este mapa de las vulnerabilidades se señalan dieciséis grupos cuyos problemas el Gobierno ofrece solucionar por intermedio de la colaboración del sector público, el sector privado, la sociedad civil y de los propios afectados, a quienes denominan “usuarios” (Comunidades en Red, 2018). El mapa

---

1 Alfredo Rodríguez. Arquitecto, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

2 Paula Rodríguez. Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Posdoctoral Conicyt N° 3180012.

3 Moisés Godoy. Tesista, Escuela de Sociología, Universidad Academia de Humanismo Cristiano.

identifica “grupos de chilenas y chilenos que por distintas razones tienen vulnerabilidades, problemas, limitaciones, carencias especiales y que requieren ser vistos y ser apoyados de manera muy especial para que puedan ser parte de este gran proyecto de un Chile desarrollado y sin pobreza” (Aste, 2018).

Entre los dieciséis grupos señalados, nos interesa destacar dos:

- Las personas que viven en campamentos y las que están en situación de hacinamiento alto o crítico. En el Mapa de la Vulnerabilidad se estima que unas 43.000 familias residen en campamentos en la periferia, y unas 500.000 familias en viviendas hacinadas en áreas centrales.
- Las personas que viven en viviendas o barrios que no cuentan con servicios básicos. El Gobierno estima este grupo en 1.430.000 personas aproximadamente (Aste, 2018).

En esta perspectiva, el programa Compromiso País reconoce una realidad grave en materia de vivienda, la que se está manifestando con fuerza en nuestras ciudades. Más serio aún, este escenario involucra a un número mayor de personas de las que se señaló, si consideramos que afecta no solo a “grupos de chilenas y chilenos”, sino también a varios cientos de miles de personas migrantes que han llegado al país en los últimos años. Se debe recordar que tan solo en el Gran Santiago la población migrante externa aumentó desde 63.756 personas en 2002 (Censo 2002) a 455.314 en 2017 (Censo 2017).

Las personas de los grupos señalados, tanto nacionales como migrantes, se encuentran en una situación crítica en materia habitacional por el hecho de que no cumplen con las exigencias para acceder al mercado formal de vivienda de alquiler o compra, y ello debido a que no cuentan con un ingreso suficiente, estable, con contrato legal, o no tienen documentos de residencia, ni avales, ni cuentas bancarias, entre otras formas de garantías: son “insolventes” (Pírez, 2018) y/o indocumentados.

Este es un problema antiguo que vuelve a aparecer en las ciudades, y que en el pasado llevó a la organización y movilización de los arrendatarios.<sup>4</sup> En la actualidad, como respuesta, ha surgido un mercado informal de vivienda que ofrece una solución transitoria o permanente en condiciones de enorme precariedad y precios de arriendos elevados. Este mercado cubre desde una variedad de modalidades de arriendo —por ejemplo, de piezas a familias o a personas que se agrupan, y de esa manera reducen sus gastos de alquiler— hasta los casos de las personas o familias que no pueden o deciden no pagar arriendos y ocupan viviendas vacías o terrenos desocupados.

La situación actual nos señala que:

<sup>4</sup> Véase, al respecto, V. Espinoza (1988), *Para una historia de los pobres de la ciudad*, especialmente sección “Organización y movilización de los arrendatarios” (pp. 54-77).

- Tal como ocurrió en la década de los sesenta, el Estado ha sido sobrepasado en su capacidad de respuesta a las necesidades de vivienda social. Hoy, en el país, en esta materia hay un problema habitacional adicional al que teníamos hace diez años atrás, cuando las políticas se dirigían a mejorar el stock construido y ampliar los estándares de los nuevos conjuntos dentro de un mercado formal. Hoy, las formas irregulares de habitar que se suponían erradicadas están de vuelta en las ciudades. El problema adicional son los productos del mercado informal.
- La bancarización de la política habitacional excluye a las personas y familias que tienen empleos informales o que están en situación irregular en el país.
- El alza general de los precios de las viviendas (en propiedad o arriendo) es una tendencia generalizada en las ciudades de América Latina y Europa que afecta especialmente a los jóvenes, a los pobres y a los migrantes.
- El mundo de la vivienda informal, de los precios de arriendos abusivos, de sus actores inmobiliarios está poco estudiado y dimensionado.

Dentro del cuadro señalado, este artículo apunta específicamente a explorar la diversidad de situaciones a que están sometidas personas y familias chilenas y migrantes que no pueden acceder al mercado formal de vivienda. Nos interesa porque en muchísimos casos se presentan contextos abusivos que afectan al derecho humano a la vivienda adecuada.

En una primera sección revisamos la relación formal/informal. Para esto adoptamos una definición de lo que entendemos como mercados o actividades formales e informales respecto al suelo urbano y la vivienda. A continuación, revisamos el avance del mercado informal de vivienda y suelo en años recientes, observando que es una tendencia global, presente en muchas ciudades del mundo. Después destacamos la diversidad del hábitat informal: las áreas tugarizadas de la ciudad y las áreas de las periferias.

En una segunda sección, personas que viven en el mundo del mercado informal de la vivienda hablan: dan cuenta de la diversidad del hábitat informal desde el punto de vista de los “usuarios”.

Concluimos destacando la necesidad de establecer una política pública que suponga una intervención reguladora del sector habitacional para limitar o suprimir el abuso en ese campo, que agobia especialmente a las personas y familias insolventes y a las indocumentadas.

Consideramos que se trata de una discusión necesaria cuando existen iniciativas parlamentarias de revisión de la legislación sobre arriendo y subarriendo,<sup>5</sup> e iniciativas de algunos municipios de ofrecer viviendas públicas.

## 1 El hábitat informal

En un estudio de las favelas de Río de Janeiro, Abramo (2012, pp. 41-43) define el mercado informal del suelo y de la vivienda desde la perspectiva de la institucionalidad reguladora de las relaciones sociales. Así, señala que se entiende por economía formal todas las producciones de bienes y servicios y los procesos de intercambio de estos, cuando están regulados por el mercado y el derecho. Al contrario, la economía informal comprende todos los procesos y producciones que no involucran ni al mercado formal ni al derecho (en su concepción según el Código Civil y no de los Derechos Humanos). De esta manera, lo que define o caracteriza al mercado informal del suelo y la vivienda, es estar fuera de los marcos del derecho que regulan el mercado formal.

El mercado informal se refiere tanto a la producción de los bienes como a su consumo. Por tanto, comprende a viviendas o inmuebles que han sido construidos formalmente como a las viviendas levantadas por personas que trabajaron informalmente para ello, y que luego son vendidas o arrendadas de manera informal.

Pero eso no basta, Abramo (2012, p. 42), siguiendo a Bagnasco (1999), señala que el mercado informal, al igual que el formal, necesita de una estructura institucional propia que garantice la reproducción temporal de las transacciones mercantiles. En este sentido, las normas e institucionalidad informales son producidas históricamente por medio de prácticas sociales que varían y cambian. Así, por ejemplo, si se revisa la historia de la vivienda popular en Chile desde comienzos del siglo 20 a la fecha, se encuentra tres características que se mantienen:

- Los conjuntos de vivienda popular han sido o son asentamientos y construcciones que están fuera del marco legal (urbanístico, constructivo, de la propiedad del suelo, fiscal, etcétera).
- En dichos conjuntos existe una autoridad que legitima las relaciones entre los vecinos: el empresario inmobiliario informal que arrienda o vende terrenos, el administrador del conventillo o de la casa subdividida, el comité de toma, la directiva, el jefe o jefa del campamento.

5 Véase, por ejemplo, Proyecto de Ley N° 11513-07 de Cámara de Diputados, de 22 de noviembre de 2017 (Modifica la Ley N° 18.101, que Fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, en el sentido de establecer un límite para el cobro de rentas de subarriendo), Boletín 11513-07 [<https://goo.gl/aMtyNq>]; y Proyecto de Ley N° 11885-07, de Cámara de Diputados, de 5 de julio de 2018 (Modifica la Ley N° 18.101, que Fija normas especiales sobre arrendamiento de predios urbanos, para prohibir el subarriendo abusivo o que cause hacinamiento), Boletín 11885-07 [<https://goo.gl/TqDD79>].

- En muchos casos, la institucionalidad vigente en los conjuntos de vivienda popular se basa en una red de relaciones primarias, a partir de las cuales se establecen economías solidarias de pequeña escala.

No nos estamos refiriendo a una situación dicotómica formal/informal, según la cual la vivienda popular se encontraría en el polo de la informalidad. Formalidad e informalidad en materia de vivienda son dos modalidades que tradicionalmente han coexistido en nuestras ciudades. Lo que ha ocurrido en estos años recientes es que el mercado informal se ha fortalecido y dinamizado, y ello ha ocurrido tanto en las áreas centrales y de viviendas hacinadas, como en las zonas periféricas.

Al respecto, planteamos que el dinamismo del mercado informal de la vivienda<sup>6</sup> hoy se desarrolla como correlato de la financiarización y bancarización del mercado formal del suelo y la vivienda en nuestras ciudades, y ha dado paso a abusos respecto a condiciones de vida, sanidad y otros.

### **1.1 Aumento del hábitat informal**

El mercado informal de la vivienda y del suelo siempre ha existido en nuestro país. Las políticas llevadas a cabo por diferentes gobiernos a lo largo de casi cien años redujeron sus abusos, y crearon otros.<sup>7</sup> Lo que nos interesa destacar es el aumento del hábitat informal en los últimos diez años, y los abusos a que son sometidas personas y familias que, frente a arriendos abusivos, no tienen otra opción que hacinarse, habitar viviendas sin servicios, o irse a vivir en periferias urbanas.

Entre las diversas razones que pueden explicar este aumento, señalaremos:

- Una exclusión de los sectores de menores ingresos del mercado formal. En años recientes se observa un gran aumento de los precios de las viviendas y del suelo en las ciudades. De acuerdo con GFK Adimark (2017 enero), en Santiago durante unos quince años, desde más o menos 1995 hasta 2010, el precio promedio del metro cuadrado de venta en UF de las viviendas nuevas (casas y departamentos) se mantuvo estable, alrededor de las 35 UF.<sup>8</sup> A partir del año 2010 en adelante se ha duplicado, sobrepasando las 60 UF (Rodríguez & Rodríguez, 2017).

<sup>6</sup> Mercado informal prácticamente no sujeto a ningún control en cuanto a los productos.

<sup>7</sup> Rodríguez y Sugranyes (2005) se refieren a los abusos causados por el subsidio habitacional a través del mercado formal. Véase los abusos causados por el subsidio habitacional, a través del mercado formal que ha llevado a la creación de nuevas formas de informalidad habitacional: ampliaciones en fachadas, y las ocupaciones de áreas comunes de las copropiedades horizontales.

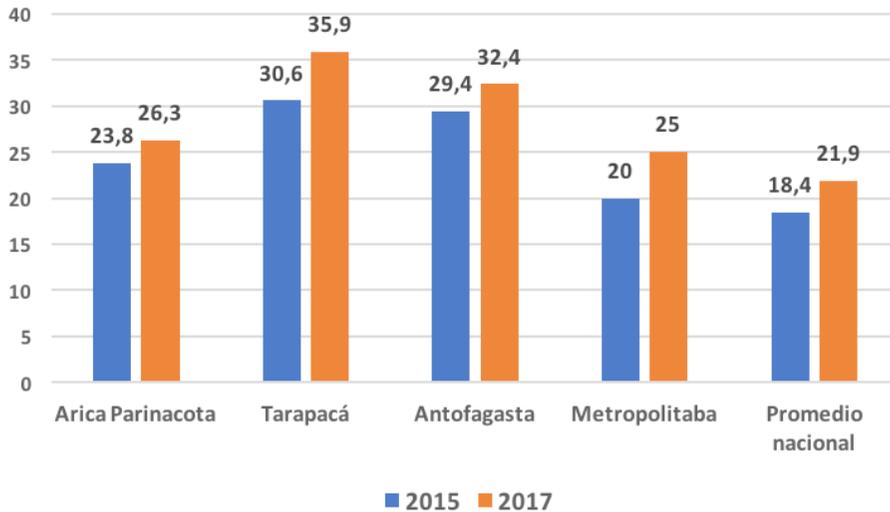
<sup>8</sup> En 2010, una Unidad de Fomento (UF) equivalía a 21.455 pesos. Ese año, el cambio de dólar era 1 por 468 pesos.

- A lo anterior, GFK Adimark (2017) agrega una segunda característica: ha disminuido el total de unidades ofertadas y también su tamaño promedio. El mercado formal ha orientado su oferta a sectores medios, ajustando sus precios por el tamaño. Para sectores de menores ingresos comenzó una oferta privada de arriendo de viviendas nuevas, de 20 metros cuadrados en edificios de 30 a 40 pisos y de gran densidad (Rojas, 2017; Herman 2017). Los niveles tanto de ingresos mensuales como de estabilidad del empleo requeridos por las inmobiliarias para la compra o arriendo de departamentos excluyen a las personas y familias de ingresos más bajos.
- Por otra parte, la cantidad de personas y familias pobres es mayor que las contabilizadas en las cifras oficiales. Los ingresos de la población han crecido en desigual proporción, el ingreso promedio es bajo y las familias están endeudadas. La Fundación SOL, examinando los datos de la encuesta Casen 2015, concluía que, si se consideraba el nivel de ingresos autónomos, descontando bonos y subsidios y el alquiler imputado, la línea de la pobreza se situaba más arriba del 26%, cifra bastante superior al 11,7% oficial (Durán & Kremerman, 2017, p. 4).
- Las ciudades, particularmente Santiago, Antofagasta e Iquique, han recibido una gran cantidad de migrantes en un lapso muy reciente. De acuerdo con el Censo 2017, en el país viven 746.000 migrantes (en una población total de 17.373.831 personas), de los cuales el 66,7%, unos 500.000, habían ingresado después de 2010. El gobierno, en abril de 2018, estimaba que el total de migrantes superaba el millón de personas, considerando unas 250.000 a 300.000 personas que se encontraban en situación irregular (Vedoya & Rivera, 2018).
- Frente a la demanda habitacional creciente que significan las cifras anteriores, el mercado informal de la vivienda se ha convertido en un negocio importante, por medio del cual muchas personas incrementan su renta de manera considerable, o también aumentan sus escasas pensiones de jubilación. Al igual que el formal, el mercado informal cuenta con agentes inmobiliarios —informales— que ofrecen alquiler de habitaciones en inmuebles con servicios urbanos deficientes e incipiente regulación en las áreas centrales; y en campamentos, venta de mediaguas o de suelo, o arriendo de cuartos. La precariedad de la situación habitacional de las familias que viven en estos inmuebles solo se visibiliza en ocasión de los censos, o cuando ocurren incendios, desgracias o desalojos (Rodríguez & Rodríguez, 2017).

Lo anterior concuerda con los resultados de la encuesta Casen 2017 (Ministerio de Desarrollo Social. 2018), que muestran un aumento, con respecto

a 2015, de los hogares que habitan en barrios marginales, en viviendas con tenencia insegura, viviendas arrendadas sin contrato, ocupación irregular y similares.

**Gráfico 1. Porcentaje hogares en zonas urbanas que habitan en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas, Casen 2015, 2017. Promedio nacional y áreas urbanas que lo superan**



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social/Observatorio Social (2018). *Casen 2017. Síntesis de Resultados Viviendas y Entorno*. Lámina ODS 11.11. [goo.gl/yPFVkp](https://goo.gl/yPFVkp)

Este aumento se concentra en cuatro ciudades: Arica, Iquique, Antofagasta y el Gran Santiago. En estos territorios los porcentajes sobrepasan el promedio nacional. En Arica y Santiago, uno de cada cinco hogares reside en un área marginal; en Iquique y Antofagasta, uno de cada tres hogares.

## 1.2 Tipos de hábitat informal

Los resultados de dos estudios realizados por SUR —uno en campamentos de tres regiones del país (SUR, 2017)<sup>9</sup> y otro en viviendas de arriendo del centro

9 SUR Corporación (2017). "Causas que inciden en la decisión de conformar y habitar en campamentos", Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. ID 587 – 10 – LE17, realizado en el segundo semestre 2017. El Ministerio autorizó el uso de la información que se presenta en este artículo. El informe final se puede consultar en <https://goo.gl/kAUWze>

Se trató de una investigación cualitativa, de tipo exploratorio, en 6 campamentos, en la Región Metropolitana, Antofagasta y Los Lagos. Los nombres de los campamentos fueron modificados, para resguardar la privacidad de los entrevistados. Equipo SUR: Susana Aravena, Ana Bengoa, Tania Macuer, Nicolás Méndez, Alfredo Rodríguez, Paula Rodríguez, Pablo Rojas, Alejandra Sandoval, Gabriel Urzúa, Vanessa Boin. Con la colaboración de: Fernanda Abdalah, Lucáz González, Francisca Vidal, Valentina Zanetta, de la Escuela de Antropología de la Universidad Alberto Hurtado.

de Santiago (SUR, 2018)<sup>10</sup>—, indican que en el mercado informal se puede acceder, por compra u ocupación, a un lote o terreno en el cual posteriormente construye; o a piezas en inmuebles o en campamentos través del arriendo o subarriendo.

**Tabla 1. Diversidad de oferta en el mercado informal en terrenos o en inmuebles**<sup>11</sup>

Terrenos	Inmuebles
Terrenos pequeños en barrios antiguos.	Arriendo de piezas en casas, pensiones.
Loteos pirata.	Arriendo de piezas en campamentos.
Ocupación en nuevos campamentos en la periferia.	Arriendo y subarriendo de piezas en cités o casas subdivididas.
Ocupación o compra en campamentos antiguos.	Arriendo en casas comunitarias: construcciones ad hoc en galpones, caballerizas, escuelas, y otras.
	Inmuebles ocupados (okupas).

Fuente: SUR Corporación (2018).

Aunque se presentan casos de toma de terrenos eriazos en barrios antiguos cercanos al centro de la ciudad, la ocupación de terrenos ocurre principalmente en los límites de ella. Una forma en que se da esta última variante es la de los loteos pirata, que corresponden a venta de terrenos sin urbanización ni permisos. Prohibida en los años sesenta, esta modalidad ha vuelto a aparecer en ciudades pequeñas y medianas (Marchan Cabezas, 2017). Otra está representada por los nuevos campamentos, ocupaciones relativamente pequeñas en intersticios de la ciudad, en márgenes de carreteras o ríos. Por último, está la ocupación de suelo en los bordes de los campamentos históricos consolidados, que forman parte del catastro de campamentos de 2011 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

La diversidad de modalidades informales de habitar en inmuebles es muy amplia. Además del tradicional alquiler de habitaciones en casas antiguas o pensiones, se pueden arrendar:

- Piezas o cuartos en los campamentos, pagando entre 50.000 y 80.000 pesos mensuales.<sup>12</sup>
- Habitaciones en cités o en casas subdivididas. En este último caso, la oferta incluye a familias que arriendan cuartos, o a jóvenes que comparten

10 SUR Corporación (2018). "Modalidades de arriendo informal, en Santiago de Chile." Investigación realizada en el primer semestre de 2018, dirigida por Alfredo Rodríguez.

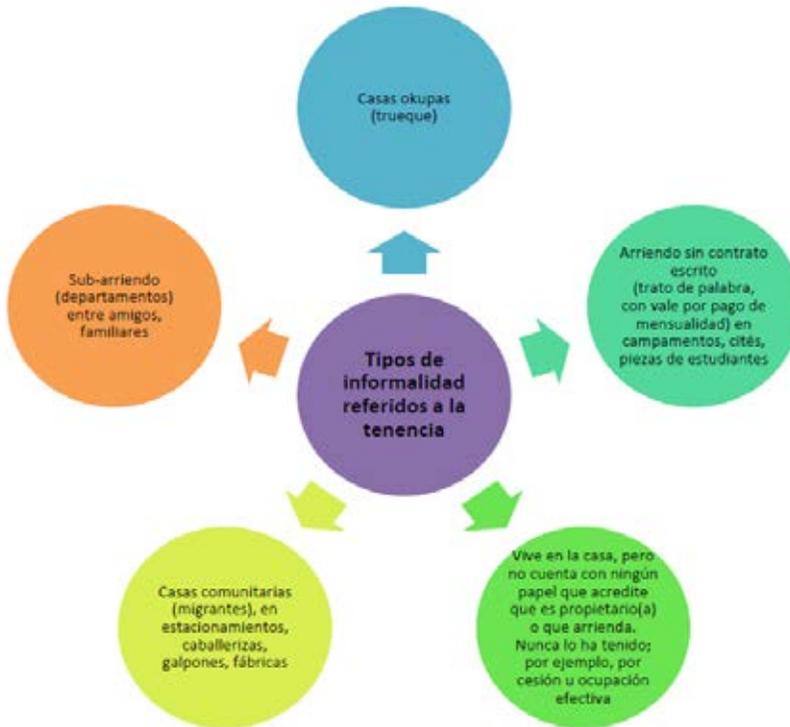
11 Los datos que se presentan en esta y la siguiente tabla fueron elaborados en una investigación realizada por SUR Corporación, durante 2018: Estudio "Modalidades de arriendo informal, en Santiago de Chile".

12 Entre 75 y 120 US dólares mensuales. Actualmente el salario mínimo es de 288.000 pesos, unos 430 dólares.

gastos. En el caso de arriendo a migrantes, esta forma de alquiler puede ser por cuartos, con un costo del orden de 150.000 a 200.000 pesos mensuales.<sup>13</sup> Incluso se da la modalidad de cobro por persona (cuando varias comparten una pieza) o el arriendo de camas. En la mayoría de los casos indicados, no existe contrato escrito, contra pago de mensualidad.

- Habitaciones en casas comunitarias. Estas son instalaciones *ad hoc* para alquilar cuartos a un gran número de personas, o a familias migrantes. Estas casas están gestionadas por agentes inmobiliarios informales, que construyen pequeños cuartos en estacionamientos, caballerizas, galpones, fábricas o escuelas —los conventillos del siglo XXI—, generalmente con instalaciones sanitarias precarias. El arriendo está en el rango de 120.000 a 200.000 pesos mensuales. En la mayoría de las ocasiones, estas casas comunitarias son reconocibles por el número de antenas de televisión.
- Casas okupas. Inmuebles ocupados, modalidad que corresponde a una opción de no pagar arriendo y vivir en comunidad.

**Gráfico 2. Modalidades informales de habitar un inmueble**



Elaboración: Paula Rodríguez (2018).

13 Ente 225 y 300 US dólares mensuales.

## 2 La diversidad del habitar informal

Habíamos señalado antes que las características de insolventes e indocumentados eran condiciones que excluían del mercado formal del suelo y la vivienda. A continuación, en la tabla 3, se resumen los requisitos —contractuales— que los arrendatarios deben cumplir en los mercados inmobiliarios formales, semiformales e informales.

**Tabla 2. Requisitos que deben cumplir los arrendatarios en los mercados inmobiliarios formal, semiformal e informal**

Ocupación laboral	Mercado de arriendo		
	Formal	Semiformal	Informal
Formal	Contrato de arriendo mediado por corredor(a) de propiedades. Acreditación de renta, y aval (contrato de trabajo, liquidaciones de sueldo).	Contrato por escrito entre particulares ante notario o legalizados.	Acuerdo de palabra. Acreditación pago mediante vale de depósito (por parte del arrendatario o comprador).
Semiformal	Contrato de arriendo mediado por corredor(a) de propiedades. Acreditación renta con boletas de honorarios (continuidad y aval).	Acuerdo por escrito firmado por ambas partes, no legalizado. Entrega recibo de arriendo o compra.	Acuerdo de palabra, entre amigos y familiares.
Informal	No aplica No es posible o es muy difícil acreditar renta.	Recibo de arriendo. Acreditación pago por depósito o efectivo.	Ocupación de inmueble. Ocupación de suelo (compra o alquiler en campamento).

Fuente: Elaboración propia, utilizando definiciones de B. Etzold, H.-G. Bohle, M. Keck y W.-P. Zingel (2009), "Informality as Agency – Negotiating Food Security in Dhaka", *Die Erde; Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*, 140(1), 3-24.

Un requisito importante para ingresar al mercado formal es tener una ocupación estable y un nivel de ingreso adecuado. En este mercado, en las operaciones de arriendo, los propietarios (o intermediarios) exigen que las personas acrediten sus ingresos mensuales e incluso presenten avales. Quienes cumplen con estas condiciones ingresan al mercado formal, en relaciones mediadas por contrato escrito, con leyes que debiesen aplicarse sin excepciones, en todo el territorio. No obstante, el componente de la seguridad de tenencia del derecho humano a una vivienda adecuada solo se cumpliría para quienes tienen contrato de trabajo y liquidaciones de sueldo o que pueden demostrar renta.

Las personas o familias que tienen trabajos inestables, informales, quedan fuera del mercado formal, y solo pueden optar a arriendos sin contrato (de palabra) de diferentes tipos de casas, departamentos, habitaciones, e inclu-

so piezas en campamentos; o deciden ocupar un terreno o casa (okupa). Para estas personas o familias no hay seguridad de tenencia; pueden ser (y lo son) desalojadas sin causales y sometidas a arbitrariedades.

De este amplio universo de viviendas informales, no hay estadísticas precisas. Sin embargo, la síntesis de resultados de la encuesta Casen 2017 sobre vivienda y entorno del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social presenta una aproximación de la magnitud de los hogares y personas que están en esta situación.

Según la publicación mencionada, del total de hogares urbanos de 2017, el 21,9% (más de 3 millones y medio de personas) corresponde a hogares en barrios marginales, asentamientos informales o en viviendas inadecuadas. En esta categoría general están incluidos los hogares principales informales en viviendas arrendadas sin contrato, de ocupación irregular, o poseedores irregulares, que corresponden a 363.455, equivalentes al 7,2% del total de hogares urbanos, cifra que comprende a más de un millón de personas.

**Tabla 3. Hogares urbanos, hogares en barrios marginales, hogares con tenencia insegura, Casen 2015, 2017, total y porcentaje**

Hogares urbanos	2015		2017	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Total	4.774.112	100,0	5.061.012	100,0
Hogares en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas)	871.554	18,4	1.107.829	21,9
Hogares con tenencia insegura (hogares principales en viviendas: arrendadas sin contrato, ocupación irregular, poseedor irregular)	344.533	7,3	363.455	7,2

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social/Observatorio Social (2018). *Casen 2017. Síntesis de Resultados Viviendas y Entorno*. Lámina ODS 11.11. [goo.gl/yPFvkP](http://goo.gl/yPFvkP). Elaboración propia.

La tabla 3 permite dos aproximaciones importantes al tema:

- En primer lugar, por definición, la categoría “hogares urbanos en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas” hace referencia a una dimensión territorializada; esto es, a lugares en la ciudad donde estos hogares están concentrados espacialmente, en un territorio segregado.
- Luego, según nuestros estudios, la categoría “hogares con tenencia insegura” está subestimada, dado que solo contabiliza a los hogares principales, mientras que en terreno se observa que la tenencia inse-

gura también afecta a hogares secundarios en diferentes situaciones de subarriendo. Es importante, entonces, contabilizar a estos hogares como parte del universo de tenencia insegura.

### 2.1 *El habitar informal en las áreas centrales*

En las áreas centrales de las ciudades, en particular Santiago, se encuentra una gran variedad de personas —propietarios, empresarios, arrendatarios, subarrendatarios— que arriendan a otras personas o familias, alguna o todas las habitaciones o cuartos. Los casos más comunes son los propietarios que arriendan, el arrendatario que subarrienda o el subarrendatario que comparte una o dos piezas para reducir los gastos generales. En esta situación encontramos a jóvenes, parejas jóvenes y a migrantes.

[Llegué] por un amigo. Como él vivía solo, me invitó a vivir con él, así que ahora estoy viviendo con él por ahí. Sí, porque yo estaba solo en esa pieza y me salía muy caro para mí solo (...). No tuve contrato de arriendo. No nos daba ahí la señora, porque ella también, ella subarrendaba también. (Arrendatario, peruano)<sup>14</sup>

Diferente es el caso en que el propietario o el arrendatario de un inmueble lo subarrienda por piezas o por el número de personas que hay en la habitación, situación que se presenta en casas colectivas separadas por piezas, donde viven más de una persona por habitación, abonándose pagos por pieza o por persona. Los gestores inmobiliarios informales (propietarios, arrendatarios o subarrendatarios) administran las viviendas colectivas por intermedio de uno de los inquilinos (habitualmente localizado en una de las piezas al lado de la puerta).

Matías, que es quien administra la casa. Nosotras, todos los reclamos los hacemos a él. Porque él fue quien nos recibió y a quien nosotros le pagamos el arriendo. Entonces, para llegar a los dueños es a través de él y es presionándolo a él. Total, él tiene confianza con ellos. Entonces tenemos que estar presionándolo para que él lo trasmita a los dueños. (Arrendataria, chilena)

Las relaciones contractuales en los arriendos informales son de diferentes tipos: cercanas entre amigos y familiares; mediadas entre arrendatarios de muchos años y dueños de inmuebles; impersonales entre arrendatarios y dueños lejanos; hasta abusivas y discriminatorias en el caso de empresarios informales.

La inexistencia del contrato formal de arriendo es la característica común de este escenario variado, en donde la permanencia de quien arrienda un lu-

<sup>14</sup> Esta entrevista y las siguientes fueron realizadas en el marco del proyecto "Modalidades de arriendo informal, en Santiago de Chile", por SUR Corporación (2018).

gar está en constante incertidumbre, sin seguridad alguna, y sin recurso legal que proteja derecho alguno. Se trata de la vulneración al derecho a la tenencia.

En esta informalidad todo se negocia, particularmente en los subarriendos entre personas conocidas, llegándose a acuerdos: la prórroga de los pagos, el precio y las condiciones de habitabilidad.

Entonces, yo le dije, “no po’ Marcela, tú no me puedes dar quince días para irme. Discúlpame —le digo—, es cierto, yo he tenido varios problemas durante estos años, pero he sido súper buen arrendador tuyo, nunca te dado ningún problema. Entonces por lo menos dame un mes o dos meses...”. “Ya —me dijo—, sabís que ya”. Y después me llamó, me dijo: “Oye, Javier, que disculpa que ando un poco estresada, que te quede claro que en la calle yo no te voy a dejar —me dijo—; en la calle no te voy a dejar”. (Javier, arrendatario, nacional)

En las situaciones en que las personas que arriendan no conocen a los dueños o gestores del inmueble, no negocian con ellos sino a través de mediadores, los que pueden ser otro de los arrendatarios o simplemente una persona que arrienda el inmueble para subarrendarlo.

Lo que pasa es que en la casa no vive el dueño. Los dueños... ni siquiera yo conozco a la dueña. Yo conozco a uno de los chicos que vive ahí, es el que administra la casa, por decirlo así; y él sí conoce a los dueños, es como familiar de ellos, incluso. Y nosotros, cada uno de los que vivimos ahí, hicimos como un trato con él. Pero él realmente no es quien se lleva la ganancia de la casa. Él solamente es quien gestiona todo. Me imagino que debe pagar menos, que ese debe ser como su beneficio. (Nadia, arrendataria, chilena)

Existe correspondencia entre la formalidad en el plano laboral y las posibilidades de acceso al arriendo de una vivienda. Por ejemplo, contar con boletas de honorarios, pero sin contrato de trabajo, para algunos propietarios no otorga garantías que permitan acceder al mercado formal de vivienda.

Bueno, por suerte en algunos aceptan las boletas, porque hay corredores o dueños que no. A menos que muestre contrato o como continuidad en las boletas, como que no te asegura nada, o sea a ellos. (Valentina, arrendataria, chilena)

Hay harta informalidad en mi trabajo (...), porque cuando trabajo para personas, no siempre es con boleta. (...) Ahora necesito generar boletas, porque necesito [demostrar el pago de] IVA; para cualquier cosa que quiera necesito tener un respaldo, necesito IVA. La idea es generar la mayor cantidad de boletas que pueda. (Marcelo, arrendatario, nacional)

Con el auge del habitar informal, han surgido empresarios inmobiliarios informales. Entre estos se observan diferentes categorías, según la escala de sus opera-

ciones. Así, ahora, junto a los actores tradicionales —como el propietario de una casa que alquila por cuartos o el dueño de un conventillo—, han aparecido empresarios que compran o alquilan numerosas propiedades de un sector para establecer un negocio de alquiler de cuartos, o que construyen decenas de cuartos o piezas en terrenos eriazos, en fondos de propiedades. Un ejemplo que muestra el cambio que ocurre en estas áreas centrales sometidas a la dinámica del mercado informal lo constituye el caso de un propietario de una escuela subvencionada, que la cerró, subdividió las salas de clases y ahora arrienda cuartos para migrantes.<sup>15</sup>

Uno de los aspectos manifiestos de la informalidad radica en los canales de comunicación y el contacto que pueda darse —o no— entre arrendatarios y arrendadores. La tercerización de la administración del inmueble, ya sea otorgando dominio sobre la administración o simplemente arrendando a un subarrendador, por lo menos complejiza la situación para los arrendatarios que, además, no cuentan con contratos formales de arriendo. Los mediadores, de esta forma, diluyen las responsabilidades, pero ejercen la amenaza de la represión y desalojo para obtener la renta, incrementarla o cambiar sus condiciones. La irregularidad en su documentación —cédula de identidad como extranjeros, permiso de residencia, certificado de permanencia, permiso de trabajo, reconocimiento de estudios— es un factor que pesa sobre los migrantes en el sentido de dejarlos aún más desprotegidos ante el abuso que los arrendatarios nacionales, puesto que no tienen acceso a recurso de protección alguno.

Los empresarios arrendadores no otorgan contratos legales; en el mejor de los casos dan un recibo, que otorga apariencia de formalidad:

Sí, les doy un recibo. Bueno, ahora con tanta tontera les doy un contrato también, les hago contrato de arriendo, donde está su nombre, mi nombre, su RUT, mi RUT, los derechos que él tiene. Ahí también dice que si no paga, yo tengo el derecho a sacarlo de la casa. (Susana, arrendadora de piezas, chilena)

De hecho, al último chico que estuvo conmigo, a Ariel, le hicimos un contrato, pero así sin validez legal; una hoja donde decía más o menos lo que él iba a pagar, sus obligaciones, dos copias, una para cada uno (...). Sí, llegamos a un acuerdo, con Fabiola [dueña del departamento]. Dijo: "Sí, claro, hácele un contrato para que la cuestión esté más ordenada". (...) Pero fue así: un contrato súper informal. (Marcelo, arrendatario, chileno).

Los arrendatarios migrantes son los que están más sujetos a tratos discriminatorios, sin garantías. O, si las tienen, ellas descansan simplemente en acuerdos de palabra.

15 Caso presentado por Rodrigo Martín, académico de la Escuela de Arquitectura, Universidad de Santiago, en el Coloquio "Revisando arriendos abusivos a la luz del derecho a la vivienda", realizado el jueves 12 de julio, en la sede del Colegio de Arquitectos de Chile, Santiago.

Vine a la casa de una conocida de una amiga de una amiga, a una pieza que era, creo, de tres por dos. (...) Cuesta mucho, es muy duro, pero, ahí comenzaron... qué es lo que pasa: que comenzaron a subir los arriendos. Para la zona donde yo estaba, para la casa donde estaba fue terrible, porque nos prometieron arreglar todo, pero lo dejaron *stand by*. En la casa faltaban muchas cosas por arreglar, pero son muchas cosas que... me cuesta a veces contarlas, porque son muy duras y me hacen recordar mucho sufrimiento. Entonces trato de, ahí no más... Contarte lo básico. (Beatriz, arrendataria, peruana)

## 2.2 Vivir en los márgenes de la ciudad

En 2016 se contaron 660 campamentos, en los que vivían 38.770 familias, con 116.310 personas (Techo, 2016). Las comunas con más campamentos, en el ámbito nacional, eran Viña del Mar, con 74 campamentos; Valparaíso, con 51; Antofagasta, con 44; Copiapó, con 25; y Talcahuano, con 21. En 2018, la cifra total de residentes en campamentos, en el ámbito nacional, aumentó a 40.541 familias (Flores, 2018, p. 8).

La definición de campamentos por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) ha ido evolucionando con los años.<sup>16</sup> La más reciente, del Catastro de Campamentos 2011, los define como:

Asentamientos preferentemente urbanos, de más de ocho familias que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado) y cuyas viviendas se encuentran agrupadas y contiguas. (Secretaría Ejecutiva de Campamentos, 2013, p. 23)

Actualmente estamos frente a una nueva forma de acceso al suelo y a la vivienda, diferente de “la clásica”, que nos recuerda las tomas de terrenos impulsadas por movimientos de pobladores organizados, los cuales eran un actor social importante en años pasados.

Hoy en día, muchas personas compran, venden y arriendan casas y lotes en campamentos. Se trata de la “forma actual”, en la que el acceso al suelo urbano (o urbanizable) no está necesariamente mediado por la organización de pobladores. En muchas ocasiones, el acceso se logra previa una transacción comercial: se paga por entrar a un campamento. En la manera “clásica”, la vivienda no se construía como mercancía. La mediagua se levantaba para

<sup>16</sup> En 1984, un campamento era un asentamiento conformado por familias en viviendas provisorias, en terrenos ajenos y sin servicios (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Catastro de Campamentos, 1984); en 1996, se definió como un conjunto habitacional compuesto por veinte y más viviendas en terrenos ajenos y sin servicios (Catastro 1996); en 2007, como diez y más viviendas con precariedad material y sin servicios (Catastro 2007).

responder a las necesidades de las personas que la habitarían. Actualmente, puede darse que las viviendas se construyan con una lógica mercantil. En estos casos, la vivienda es una mercancía “real” (se construye para comercializarla).

A diferencia de las décadas anteriores, entonces, los campamentos se han visto permeados por lógicas mercantiles, lo que se traduce en las prácticas de los pobladores con respecto a sus viviendas. Por ejemplo, cuando antes el campamento representaba la “toma por el derecho a vivir en la ciudad”, hoy se convierte en un eslabón más del sistema mercantilizado de la producción y consumo de vivienda.

La existencia de este tipo de mercados inmobiliarios, si bien está poco estudiada en Chile, es similar a lo que ocurre en ciudades de otros países de la región, donde ha sido ampliamente revisada (Abramo, 2011, 2013; Briceño, 2008; Di Virgilio, 2015; Jaramillo, 2008; Parias, 2008; Van Gelder, Cravino & Ostuni, 2013).

Alguien nos dice “están vendiendo terrenos allá” y vinimos para acá. Nos pedía 100.000 pesos el caballero, el presidente de allá, y eso fue, po’. Conversamos con él. Yo le dije “bueno, nosotros queremos comprar un pedazo de terreno”. (Grupo focal, Campamento 1 Zona Norte)

También se da el caso de personas que habían sido expulsadas de lugares donde arrendaban piezas en viviendas colectivas o donde no admitían que vivieran niños y niñas, entre otras situaciones. Esto las llevó a optar por el campamento, lo que significó una salida a la situación, sobre todo en el caso de familias numerosas:

Yo pagué arriendo veinte años, y yo, por necesidad, tuve que llegar al campamento, porque a mí me iban a desalojar a la calle, porque la dueña de la casa demandó a la que me arrendaba a mí y nos iban a desalojar de un mes pa’ otro. Entonces, tampoco no había la plata como para arrendar una casa, como 300 “lucas” [300.000 pesos], ponte tú, porque el arriendo se paga todos los meses. Entonces había que pensar en arrendar una casa; por eso llegué acá y me tomé el sitio. El sitio estaba desocupado, yo me tomé el sitio y me instalé en el sitio y no me movió nadie. (Grupo focal, Campamento 2 Zona Central)

Los campamentos también son una opción para las personas o familias que se encuentran en situaciones como las siguientes:

- Están excluidas del mercado formal de alquiler: no tienen capacidad de demostrar ingresos o documentos legales (indocumentados).
- Están excluidas del mercado informal, por el alto costo del alquiler de habitaciones en inmuebles en las áreas centrales y situaciones abusivas.
- Deciden ahorrar el pago de arriendos abusivos.

Esto es, los principales motivos se relacionan con la relación de los precios de los arriendos tanto del mercado formal e informal; por las condiciones de insalubridad y hacinamiento e insalubridad de las habitaciones en las viviendas colectivas:

Anduvimos buscando arriendo, pero todos los arriendos eran de 400.000 pesos para arriba, de cuatro piezas, de tres piezas, de 350 [350.000 pesos] eran de dos piezas y aparte pagar la luz, pagar el agua, todo eso hay que pagar; entonces es complicado y no alcanza. Por eso hay mucha gente que arrienda y ya tiene tantos arriendos que están hasta el cuello y andan buscando un campamento para venirse para (...) pagar un poco menos. (...) Por eso uno se viene al campamento; no porque quiera vivir gratis, porque la necesidad se cruza en el campamento. (Campamento 1 Zona Norte, mujer 1)<sup>17</sup>

Soy boliviana y vivo acá hace cinco años y me vine al campamento porque estaba embarazada y no tenía los recursos para pagar un arriendo; digamos, yo pagaba 120.000 pesos. (...) Un año estuve arrendando y cuatro años acá en el campamento. (Grupo focal, Campamento 1 Zona Norte)

La disponibilidad de terrenos y viviendas en los campamentos genera, de alguna manera, una oferta ante la creciente demanda latente, producida por una escasez relativa de terrenos en los límites urbanos por medio de los cuales las personas de menores ingresos puedan acceder a la ciudad:

Lo que pasa es que hay harta gente que necesita casa. Nosotros, ahora, por ejemplo, gracias a Dios tenemos la posibilidad de tener nuestra casa. Nosotros nos vamos a ir. Pero va a llegar más gente. Los campamentos no se van a erradicar, porque hay mucha gente que no tiene casa. (Grupo focal, Campamento 1 Zona Sur)

En el norte del país es más clara la exclusión del mercado formal de la vivienda por razones económicas, como lo expresa un poblador boliviano: *“No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad”*. Vivir en el campamento es la única opción para *“prosperar”*.

Más que necesidad, es como una obligación, porque si tú no te metes a un campamento, no prosperas, definitivamente. Es un ahorro tremendo que generas hacia tu familia y bien puedes utilizar esa plata que estás pagando de arriendo para comer, ¿me entiende? (...) sobre todo para el extranjero: si tú quieres prosperar, tienes que venirte a un campamento. No puedes darte el lujo de vivir en la ciudad. (Grupo focal, Campamento 1 Zona Norte)

17 Esta entrevista y las siguientes fueron realizadas en el marco Estudio “Causas que inciden en la decisión de conformar y habitar en campamentos”, realizado por SUR Profesionales para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) - ID 587-10-LE17. El Ministerio autorizó el uso de la información que se cita en este artículo.

El arriendo es valorado negativamente, porque implica usar el poco dinero que se tiene en algo que no permanece; además, la calidad/tamaño de lo que se puede arrendar es menor que lo obtenible viviendo en campamento. Las posibilidades de arrendar se encuentran usualmente circunscritas a piezas en viviendas colectivas, donde existen restricciones por parte de los propietarios respecto a las prácticas cotidianas, a las relaciones sociales y libertades personales dentro de esa vivienda.

Si estoy arrendando... yo sé que prefiero juntar la plata para postular para una casa que antes que estar arrendando. No saca nada yo con decir que voy a arrendar, si allá me van a decir "no puede llegar aquí, no puede entrar a esta persona". En cambio, en el campamento aquí tengo esa suerte, que puede entrar cualquier persona a mi casa y puedo mantener limpio. (Campamento 2 Zona Central, hombre 2)

Esta situación es más compleja en el caso de los migrantes, para quienes se agudizan los conflictos. Muchos de ellos arrendaron piezas y departamentos cuando recién llegaron a Chile, porque disponían de los recursos económicos; pero dejaron de hacerlo, dados los abusivos precios de los arriendos y las injusticias que sintieron que se cometían hacia ellos, como maltratos que recibieron de los arrendadores: el aumento repentino y excesivo de los precios de alquiler o el desalojo inesperado de las viviendas. También para los migrantes resulta complejo arrendar, por las exigencias de documentación para acceder a un alquiler en el mercado formal.

### **3 Comentarios finales**

Todo lo dicho apunta a que se ha creado un problema urbano y de vivienda diferente: la actividad informal, que el discurso oficial daba por superada, ha resurgido en años muy recientes y pone en jaque las políticas públicas de vivienda centradas en la bancarización de la resolución del derecho a la vivienda, en la producción privada y en los subsidios individuales.

Las ciudades chilenas, particularmente Santiago, son el objeto de una gran actividad inmobiliaria, formal e informal, que disputa ofertas de alquiler para responder a las crecientes demandas de personas de bajos ingresos. La información de la Encuesta Casen 2017 muestra que el tema del habitar informal es importante: afecta a uno de cada cinco hogares urbanos en Santiago, uno de cada tres en Iquique y Antofagasta, los cuales residen en viviendas hacinadas en los centros de las ciudades o en campamentos en las periferias.

En estos años, la atención ha estado enfocada en los procesos de expulsión de población y su reemplazo (gentrificación), o en los excesos de la producción formal, como lo son los edificios de treinta o cuarenta pisos sin ma-

yores servicios en la comuna de Estación Central (los guetos verticales), y se ha prestado poca atención a las diversas modalidades informales de habitar que están simultáneamente transformando el paisaje y la convivencia urbana. Junto a la especulación inmobiliaria formal, se desarrolla una actividad inmobiliaria informal que explota y abusa de las personas y familias “insolventes” e “indocumentadas”.

En comunas donde la informalidad habitacional es más alta aparecen respuestas nuevas de distinto origen. Por ejemplo, de intervención municipal, como lo son los proyectos de viviendas de propiedad de los municipios para arriendo, en las comunas de Santiago y Recoleta; de vivienda social, en Las Condes; el control de las condiciones físicas de viviendas subarrendadas, en Independencia, entre otras. También están los proyectos vinculados a organizaciones sociales, en los casos de Ukamau y el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL); cooperativas cerradas de vivienda, como Ñuke Mapu; y organización y resistencia de pobladores de campamentos a intentos de desalojo, en Antofagasta.

No es un problema nuevo ni fácil. Vale la pena revisar la historia. En cierta forma, la situación actual recuerda (con las diferencias del caso) el crecimiento del hábitat informal de los años veinte y treinta: la gran huelga de arrendatarios de 1925. La respuesta de los gobiernos de esa época a la informalidad de la producción de vivienda, dio origen a la institucionalidad del sector vivienda aún vigente: la Caja de la Habitación Popular, la Corporación de la Vivienda (Corvi), y posteriormente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Dio origen también a la legislación sobre el arriendo de vivienda, relacionando el monto anual de este con un porcentaje del valor de los inmuebles y los sueldos de las personas que compraban (la cuota Corvi). Y también a intervenciones como la expropiación de los inmuebles o terrenos en los cuales se cometían abusos o estafas a los arrendatarios o compradores.

Por otra parte, también vale la pena señalar que la exclusión del mercado formal de los jóvenes, de los migrantes, de los “insolventes”, no es un asunto que solo ocurre en nuestro país: forma parte de la discusión actual sobre un modelo internacional que ha convertido el suelo, el espacio de la ciudad, en un gran negocio; y la producción de vivienda formal, en derivados financieros.

Para concluir, se puede decir que el mundo de la informalidad urbana ha retornado, en un contexto muy diferente al que conocimos en décadas pasadas; pero los indicios —la preocupación, los proyectos de las autoridades locales, las iniciativas de las organizaciones sociales, la resistencia a los desalojos— son síntomas de que las personas y familias insolventes e indocumentadas formarán parte de la agenda política, y lo harán como actores y no como “usuarios”, según les ofrece el “Compromiso País”.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, P. (2001). La teoría económica de la favela: cuatro notas sobre la localización residencial de los pobres y el mercado inmobiliario. *Ciudades para un Futuro más Sostenible. Boletín CF+S > 29/30: Notas para entender el Mercado Inmobiliario*. <https://goo.gl/HkZdxH>
- Abramo, P. (2012). La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas. *EURE*, 38(114), 35-69. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612012000200002>
- Abramo, P. (2013). Mercado informal y producción del hábitat: la nueva puerta de acceso a los asentamientos populares en América Latina. En T. Bolívar & J. Erazo (coords.), *Los lugares del hábitat y la inclusión* (pp. 29-58). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso-Ecuador).
- Aste, F. (2018, marzo 16). "Compromiso País": Piñera presenta programa que busca erradicar la pobreza. *La Tercera/Política*. <https://goo.gl/gWkdgm>
- Bagnasco, A. (1999). "L'economia informale". En *Tracce di comunità*. Boloña: Il Mulino, 1999.
- Briceño, R. (2008). Libertad para alquilar. El mercado informal de vivienda de Caracas. *Territorios* 18-19, 103-127. <https://goo.gl/LbYgQN>
- Comunidades en Red (2018, octubre 22). "Ministro Alfredo Moreno anuncia nuevo Mapa de la Vulnerabilidad en Chile". <https://goo.gl/vhKkAp>
- Di Virgilio, M. M. (2015). Urbanizaciones de origen informal en Buenos Aires. Lógicas de producción de suelo urbano y acceso a la vivienda. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(3), 651-690. <https://goo.gl/qdH4Bw>
- Durán, G. & Kremerman, M. (2017). Pobreza y la fragilidad del modelo chileno. Nuevos indicadores para el debate de pobreza en Chile. *Ideas para el Buen Vivir* (11). Documentos de Trabajo del Área de Salarios y Desigualdad. Santiago: Fundación SOL. <https://goo.gl/sCGXE7>
- Espinoza, V. (1988). *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=249>
- Etzold, B., Bohle, H.-G., Keck, M. & Zingel, W.-P. (2009). Informality as Agency – Negotiating Food Security in Dhaka. *Die Erde; Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin*, 140(1), 3-24.
- Ferrer, C. (2018). Radiografía a los campamentos en Chile: Más de la mitad de las familias vive en Valparaíso, Biobío y Antofagasta. *Emol.com*, 16 mayo 2018. <https://goo.gl/jZzswu>
- Flores, P. (2018). Migración y vivienda: Apuntes para la política pública. Editorial. *Revista CIS (Centro de Investigación Social de Techo Chile)*, 14(22), 7-9. <https://goo.gl/tsJEQp>
- GFK Adimark, Área de Estudios Territoriales (2017, enero), *Informe Trimestral MERCADO INMOBILIARIO Gran Santiago*. 4º Trimestre 2016. <https://goo.gl/vYcaAJ>
- GFK Adimark. Área de Estudios Territoriales (2017, julio). *Informe Trimestral MERCADO INMOBILIARIO Gran Santiago*. 2º trimestre 2017. <https://goo.gl/rD9waQ>
- Gilbert, A. (1987). Arrendatarios y autoconstrucción: Selección y restricciones en el mercado de viviendas en los países de menores ingresos. *EURE*, 13(39-40), 59-84. <https://goo.gl/Q1ebsb>
- Herman, P. (2017). ¿Qué sucederá con los guetos verticales en Estación Central? *DiarioUChile*, 7 septiembre 2017. <https://goo.gl/JxZUH2>

- Jaramillo, S. (2008). Reflexiones sobre la “informalidad” fundiaria como peculiaridad de los mercados del suelo en las ciudades de América Latina. *Territorios*, 18-19, pp. 11-53. <https://goo.gl/WTAQf2>
- Marchant Cabezas, B. (2017). Un negocio al lote. *km cero*, 5 junio 2017. <https://goo.gl/1K69zi>
- Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social (2017). *Resultados Encuesta CASEN 2017* [en línea]. <https://goo.gl/ncv2cB>
- Ministerio de Desarrollo Social, Observatorio Social (2018). Síntesis de Resultados CASEN 2017. Viviendas y Entorno. [goo.gl/yPfvkP](https://goo.gl/yPfvkP)
- Parias, A. (2008). El mercado de arrendamiento en los barrios informales en Bogotá, un mercado estructural. *Territorios*, (18-19), 75-101. <https://goo.gl/VYL8B2>
- Pérez, P. (2018). “Para analizar la urbanización popular desde la perspectiva de la insolencia”. *Seminario Latinoamericano. “Teoría y Política sobre Asentamientos Populares”*. Buenos Aires, 19 y 20 abril, 2018. <https://goo.gl/4eTD7w>
- Rodríguez, A. & Sugranyes, A. (eds.). (2005). *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR. <http://www.sitiosur.cl/r.php?id=81>
- Rodríguez, A. & Rodríguez, P. (2017). “El urbanismo: en la medida de lo posible”. En *Barómetro de Política y Equidad, Bachelet II. El difícil camino hacia un Estado democrático social de derechos* (pp. 225-235). Santiago: Fundación Equitas, Ediciones SUR, Friedrich Ebert Stiftung. <https://goo.gl/ZSKCTr>
- Rojas, L. (2017). Ciudad Vertical: la “nueva forma” de la precariedad habitacional comuna de Estación Central, Santiago de Chile. *Revista 180*, (39), 1-15. <https://goo.gl/v3esoe>
- Secretaría Ejecutiva de Campamentos, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011). *Catastro 2011: Mapa Social de Campamentos. Resultados Generales*. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo. <https://goo.gl/YFNoN8>
- Secretaría Ejecutiva de Campamentos, Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2013). *Mapa social de campamentos*. Santiago: Secretaría Ejecutiva de Campamentos. <https://goo.gl/ZkMSFj>
- Sugranyes, A. (2018). “Los arriendos abusivos son delitos”. *Primer Coloquio “Revisando arriendos abusivos a la luz del derecho a la vivienda”*. Comité Hábitat y Vivienda, Colegio de Arquitectos de Chile, 27 julio 2018. <https://goo.gl/kQt8EH>
- SUR Corporación (2017). Estudio “Causas que inciden en la decisión de conformar y habitar en campamentos”, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile. ID 587 – 10 – LE17. <https://goo.gl/kAuWze>
- SUR Corporación (2018). “Modalidades de arriendo informal, en Santiago de Chile.” Investigación realizada en el primer semestre de 2018, dirigida por Alfredo Rodríguez.
- Techo. Un techo para Chile (2016). *Catastro de campamentos 2016. El número de familias en campamentos no deja de aumentar*. Santiago: CIS, Centro de Investigación Social Techo-Chile. <https://goo.gl/KJ7jSH>
- Techo. Un techo para Chile (2017). *Techo-Chile inicia campaña junto a Sodimac para la construcción de proyectos comunitarios en distintas ciudades del país*. [en línea]. <https://goo.gl/5FodGd>
- Van Gelder, J. L., Cravino, M. C. & Ostuni, F. (2013). Movilidad social espacial en los asentamientos informales de Buenos Aires. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 15(2), 123-137. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n2p123>
- Vedoya, S. & Rivera, V. (2018). Gobierno cifra en más de un millón el número de inmigrantes que están en Chile. *La Tercera/Nacional*, 4 abril 2018. <https://goo.gl/qyb9uz>

Medioambiente

# Bahía de Quintero: zona de sacrificio y más

Flavia Liberona<sup>1</sup>

En los poco más de siete meses desde que Sebastián Piñera asumiera la Presidencia de la República, ha tenido lugar una gran cantidad de acontecimientos en materia ambiental, reflejo de una recargada agenda pública. Este proceso se inició con la designación de Marcela Cubillos como ministra de Medio Ambiente, cargo en el que tuvo una corta permanencia y que dejó para asumir como ministra de Educación. Sin embargo, Cubillos dejó huella, pues en su breve estadía logró en forma expedita, y sin ningún obstáculo ni condicionantes por parte de los partidos que conforman la oposición, que el Congreso aprobara la ley para prohibir el uso de bolsas plásticas<sup>2</sup> en todo el territorio nacional. Si bien esta iniciativa legal había sido presentada durante el gobierno de Bachelet, Cubillos la mejoró y amplió. Debido a ello, la ministra se transformó rápidamente en una interlocutora para el sector político. Además, anunció que el Gobierno continuaría la tramitación del proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas (Boletín N° 9404-12), que fue ingresado al Senado en julio de 2014 durante la administración Bachelet y que no logró ser aprobado en la Cámara de origen. También anunció el retiro del patrocinio del Ejecutivo al proyecto de ley para la protección de glaciares (Boletín N° 9364-12), y la incorporación de este en otra iniciativa legal. Por último, durante su permanencia en el cargo dio los primeros pasos para la elaboración de una ley de cambio climático, de acuerdo con lo comprometido en el Programa de Gobierno.

---

1 Flavia Liberona. Bióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile y directora ejecutiva de Fundación Terram.

2 Ley N° 21.100 del Ministerio de Medio Ambiente. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1121380>

Pero la agenda ambiental del Gobierno no se establece solamente sobre la base de la gestión del Ministerio de Medio Ambiente (MMA) y, por tanto, no es tan verde como parece. Por ello, mientras la ministra actuaba en el marco de sus competencias, el presidente Piñera se comprometía públicamente a facilitar la inversión privada. Para avanzar en tal propósito anunció la creación de una oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS),<sup>3</sup> la cual se estableció por la vía administrativa en el Ministerio de Economía.<sup>4</sup> En ella se puede ver el listado de proyectos de inversión que cuentan con el apoyo del Gobierno<sup>5</sup>. Pero eso no es todo: además, se ingresó a la Cámara de Diputados un proyecto de ley Pro Inversión<sup>6</sup> que promueve modificaciones al Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA), al Código de Aguas y a la Ley de Concesiones Marítimas, cambios que tienen como propósito agilizar la inversión en el país. Este proyecto, denominado Pro Inversión I (Boletín N° 11.747-03), quedó radicado para su estudio en la Comisión de Economía, donde ya fue aprobado. Actualmente se encuentra en la Comisión de Hacienda, y todo indica que no será revisado por la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados, pese a que esta iniciativa modifica el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). La agenda Pro Inversión del gobierno ha sido liderada por el ministro de Economía José Ramón Valente, hasta ahora sin la participación ni pronunciamiento de Medio Ambiente, ministerio que pareciera tener un rol secundario en estos temas.

Al mismo tiempo que se iniciaba la discusión sobre la agenda Pro Inversión en el Congreso, el Ministerio de Medio Ambiente, todavía encabezado por Cubillos, ingresó otro proyecto de ley que también reforma el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Boletín N° 11.952-12); es decir, existen actualmente dos proyectos del Ejecutivo para modificar el SEIA. ¿Casualidad? Luego, a comienzos de agosto fuimos sorprendidos con la noticia de que Cubillos asumía la cartera de Educación y sería reemplazada en Medio Ambiente por Carolina Schmidt. Si bien la nueva ministra no tiene conocimiento ni experiencia en materia ambiental, es sabido que cuenta con toda la confianza del Presidente y que goza de línea directa con él.

Cuando la ministra Schmidt no había cumplido veinte días en su cargo, el 21 de agosto, se registró el primer episodio de intoxicación masiva de perso-

3 *El Mostrador*/Mercados, "Para no perderse: Piñera anuncia creación de oficinas GPS para gestionar proyectos y promover inversión por US\$65 mil millones", 14 mayo 2018. <https://bit.ly/2K1S8ul>

4 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), "Catálogo de proyectos de inversión" (s/f). <https://bit.ly/2sl0aar>

5 Ministerio de Economía, Fomento y Turismo; Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), "Catálogo de proyectos sustentables" (s/f). <https://bit.ly/2sl0aar>

6 M. Berríos, "Proyecto proinversión haría ajustes al Código de Aguas y en Medio Ambiente", *El Mercurio*/Economía y Negocios online, 14 mayo 2018. <https://bit.ly/2IHQDne>

nas en la bahía de Quintero.<sup>7</sup> A este episodio le sucedieron varias intoxicaciones más, las cuales fueron desatando diversas reacciones tanto de organizaciones locales como de parlamentarios, de algunas ONG y de otras entidades, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Lo que caracterizó este periodo (que se extendió durante casi dos meses) fue la alta connotación pública que adquirió la situación de la bahía de Quintero, denominada como “zona de sacrificio”, junto con la paulatina y creciente información que se ha ido dando a conocer sobre la dramática situación que viven los habitantes del lugar. Esta situación, lejos de serle indiferente al país, lo conmovió y sensibilizó con los sucesivos episodios de contaminación que afectaron a la población.

Los hechos acaecidos en estos territorios, particularmente en las comunas de Puchuncaví y Quintero, nos confrontan —como habitantes de esta nación— a una realidad dura, dramática e inaceptable para un país miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Si bien la contaminación que afecta a la zona es de larga data y que, según los antecedentes disponibles, es un problema conocido por las autoridades desde hace años, aún no ha sido abordado. Este probablemente será uno de los conflictos por los cuales deberá responder la actual administración, pero que sin duda también les pasará la cuenta a varios exfuncionarios públicos. Lamentablemente, los episodios de contaminación que están ocurriendo en esa bahía de la región de Valparaíso no son algo aislado, sino parte de una historia de negligencias de las autoridades en distintos periodos; por tanto, algo predecible y esperable.

Estos sucesos se explican en parte por los vacíos en la normativa ambiental, pero, por sobre todo, porque muchas personas que han ostentado cargos de gobierno han preferido ignorarlos, no tomar las medidas adecuadas ni emprender las acciones necesarias, ya que esta toma de decisiones puede generar problemas con las empresas; en definitiva, han dejado que la contaminación continúe afectando a las personas y su calidad de vida. Pero a este Gobierno le tocó la exacerbación de los problemas ambientales originados por contaminación proveniente de industrias en la Quinta Región. A alguien le tenía que corresponder afrontar esta situación, y está por verse si la actual Administración tiene la capacidad y valentía para asumir dicho desafío y actuar en favor de los habitantes y no de los intereses que están instalados en el Parque Industrial Ventanas (PIV). Por ahora la situación está calma; con la llegada de la primavera cambió el patrón de ventilación, lo que da un respiro a las autoridades ambientales y sanitarias. Ahora deben decidir si quieren o no emprender la búsqueda de soluciones verdaderas, o —como lo han hecho

7 G. Núñez & B. Osses, “Cronología de una emergencia: Los 15 días de Quintero sin conocer el origen de los episodios tóxicos”, *Emol.Nacional*, 5 septiembre 2018. <https://bit.ly/2DE0NTH>

otros— esperar que pase el tiempo y venga otro Gobierno al que le toque un nuevo episodio de contaminación.

Si bien la contaminación en la bahía de Quintero es el hecho más relevante ocurrido en estos meses, hay otros temas que han marcado la agenda pública, por lo contradictorios y sin sentido que han sido. Mientras los habitantes de las comunas de Puchuncaví y Quintero acudían a los precarios centros de salud, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) aprobó el uso de tronaduras para la extracción de carbón en Mina Invierno,<sup>8</sup> ubicada en Isla Riesco en la región de Magallanes. Con esta decisión, el director del SEA revierte la decisión de la Comisión de Evaluación Ambiental de Magallanes, que había rechazado el uso de tronaduras para la extracción de carbón, dejando clara su intención de seguir promoviendo el uso de este mineral para la generación eléctrica. Por si esto fuera poco, en la misma semana, pero en Nueva York durante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente Piñera hizo pública su decisión de postergar su suscripción al Acuerdo de Escazú,<sup>9</sup> el cual apunta a mejorar el acceso a la información, a la justicia y la participación pública en materia ambiental en países de América Latina y el Caribe. Lo más paradójico de esta situación es que Chile fue el promotor y difusor de tal acuerdo entre otros países que se mostraban reacios a firmarlo, incitándolos a que lo hicieran. Pero esto no es todo: durante este periodo hemos sido testigos de la crisis en que está sumido el Segundo Tribunal Ambiental radicado en Santiago,<sup>10</sup> tras la renuncia de tres de sus ministros (Rafael Asenjo, Ximena Insunza y Juan Escudero), a lo que se suman renuncias de otros funcionarios.

## 1 Bahía de Quintero, zona de sacrificio y mucho más

### 1.1 ¿Qué se entiende por zona de sacrificio?

Una primera versión del concepto “zona de sacrificio” ocurrió durante la Guerra Fría, impulsada por funcionarios del Gobierno estadounidense para referirse a áreas peligrosamente contaminadas como resultado de procesos mineros destinados a la obtención del uranio necesario para la fabricación de armas nucleares. Hoy hablamos de tales zonas para referirnos a un sector geográfico de alta concentración industrial, en el cual se ha priorizado el establecimiento de polos industriales por sobre el bienestar de las personas y el ambiente. Del mismo modo, el término hace referencia a comunidades de bajos ingresos y

8 T13, “Isla Riesco: Servicio de Evaluación Ambiental aprueban uso de tronaduras para extraer carbón”, 24 septiembre 2018. <https://bit.ly/2DJsMXE>

9 C. Ferrer, “Tratado de Escazú: El acuerdo internacional que facilita el acceso a la justicia ambiental cuya firma Chile pospuso”, *Emol.Nacional*, 26 septiembre 2018.

10 C. Pérez-Cueto, “Crisis en el Tribunal Ambiental de Santiago se profundiza con la renuncia de un tercer ministro en cuatro meses”, *LT/Pulso* 31 octubre 2028. <https://bit.ly/2JZxVFD>

personas de color (en Estados Unidos) o “puntos calientes” de contaminación química donde los residentes viven inmediatamente adyacentes a industrias o bases militares altamente contaminadas.<sup>11</sup>

El concepto fue desarrollado y evolucionó a partir de las investigaciones y generación de políticas públicas que desarrolla la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por su sigla en inglés) para referirse a comunidades altamente afectadas por contaminación industrial. Su utilización complejiza el debate, que deja de ser netamente ambiental, pues transforma el problema de la contaminación en una situación socioambiental, económica y de derechos humanos.<sup>12</sup>

En Chile, el concepto de “zona de sacrificio” se comenzó a usar para definir e identificar zonas del territorio en que, por acción u omisión, el Estado ha dejado que se concentre una gran cantidad de industrias contaminantes con bajos estándares ambientales, y en las cuales se deteriora la calidad de vida de sus habitantes. Y en mayo de 2014, durante el primer Cónclave de Alcaldes de Zonas de Sacrificio, se definió las zonas de sacrificio como territorios donde el Estado de Chile ha autorizado y/o impuesto la decisión de concentrar la instalación de empresas e industrias caracterizadas como molestas, peligrosas, insalubres, justificándolo por el rol estratégico que dichas instalaciones cumplen para el “crecimiento económico del país”.<sup>13</sup>

## 1.2 ¿Qué es lo que realmente ocurrió en la bahía de Quintero?

Después de los sucesivos episodios de contaminación en la bahía de Quintero a lo largo de casi dos meses, durante los cuales observamos, a través de los medios de comunicación, a personas intoxicadas y asustadas, a autoridades de gobierno sin capacidad de respuesta y una oposición que parecía no saber cómo acompañar la crisis, qué pedir y qué hacer ante tamaña catástrofe, es tiempo de reflexionar.

¿Qué ha pasado en nuestro país que permitimos y convivimos con situaciones como estas? Lo primero y más evidente es señalar que el sentido común no existe, y no existió en las autoridades de gobierno encargadas de definir acciones de contingencia ante las catástrofes: en vez de cerrar las industrias que contaminan, decidieron cerrar las escuelas<sup>14</sup> —un verdadero sinsentido—,

11 Conversatorio en la Facultad de Arquitectura y Urbanismos de la Universidad de Chile: “El riesgo de vivir en zonas de sacrificio”, enmarcado en la conmemoración del Día Internacional para la Reducción de Desastres, declarado por la Organización de Naciones Unidas en 1989

12 J. Vallejo & F. Liberona, “Bahía de Quintero: Zona de Sacrificio. Un aporte desde la Justicia Ambiental”, *APP* N° 53 (noviembre 2012). <https://bit.ly/2qLTBfu>

13 Puchuncaví, mayo de 2014 Conclave Alcaldes Zonas de Sacrificio, que contó con la presencia de los Alcaldes de Tocopilla, Huasco, Quintero, Puchuncaví y Coronel.

14 C. Reyes & D. Astudillo, “Quintero: Decretan por primera vez alerta amarilla por emergencia ambiental

dejando a los niños en sus casas, como si fuese una solución o una medida adecuada para disminuir la contaminación. En este escenario, el 23 de agosto se decretó Alerta Amarilla por la crisis ambiental y sanitaria que afectaba a las comunas de Quintero y Puchuncaví. Sin embargo, nunca estuvo claro qué implicaba esta alerta, más allá de las declaraciones de prensa del intendente Jorge Martínez y de las autoridades sanitarias y ambientales. Recién el 6 de septiembre, después de quince días de iniciados los episodios tóxicos, la ministra de Medio Ambiente, Carolina Schmidt, anunció un plan con las primeras medidas; entre ellas:<sup>15</sup>

- A partir del 10 de septiembre, toda la red de estaciones de monitoreo de calidad del aire, que hoy dependen de las empresas instaladas en la zona, pasarán a la supervisión del Estado de Chile, para garantizar un monitoreo independiente y transparente.
- Desde el segundo semestre de 2018, la red será perfeccionada gracias a una auditoría internacional que se realizará en conjunto con el gobierno de Finlandia.
- Se establecerá, a partir del segundo semestre de 2019, una normativa más exigente para la calidad del aire frente a la presencia de dióxido de azufre. Con esto, se implementará por primera vez en el país una norma horaria para el dióxido de azufre, midiendo cada una hora lo que actualmente se mide cada 24 horas.
- A partir del 1 de octubre de este año, las empresas en la zona, AES Gener y Codelco, actualizarán su plan operacional ajustando su funcionamiento a las condiciones de ventilación diarias de la zona. Es decir, si un día no son favorables, las compañías deberán disminuir su actividad.
- En diciembre de este año, ingresará para la toma de razón en la Contraloría General de la República el plan de descontaminación para Quintero y Puchuncaví, que establecerá mayores exigencias a las empresas que funcionan en el cordón industrial.

Respecto de estas medidas, parece casi inconcebible que las estaciones de monitoreo de calidad del aire hayan estado en manos de las empresas privadas, las que deben ser monitoreadas por el Ministerio de Medio Ambiente, por su potencial capacidad de emitir contaminantes al aire. Pero, por si ello fuera poco, las estaciones antes mencionadas solo se encargan de medir algunos de los contaminantes presentes en el aire,

---

que ya deja 133 afectados”, *La Tercera/Pulso/Nacional*, 23 agosto 2018. <https://bit.ly/2LmZRIK>

15 LaCuarta.com, “Ministra del Medio Ambiente, Carolina Schmidt, presentó el plan con el que se busca enfrentar la crisis ambiental”, 6 septiembre 2018. <https://bit.ly/2z7ao1r>

como son MP10, MP2,5, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> y O<sub>3</sub>.<sup>16</sup> Estas estaciones no monitorean otros contaminantes que se emiten desde las fuentes fijas que existen en la zona, como son arsénico y compuestos orgánicos tales como nitrobenzeno, tolueno y metilcloroformo, entre otros.<sup>17</sup> Varios de estos contaminantes pueden haber sido la causa de las intoxicaciones que ocurrieron en la bahía de Quintero entre los meses de agosto y septiembre de este año. Sin embargo, al no estar normados y no ser monitoreados, parece casi imposible que se determine qué contaminantes estaban en el aire cuando ocurrieron los episodios de intoxicación que afectaron a más de mil personas.

Por otra parte, la autoridad anunció la elaboración de una norma más exigente respecto de la presencia de dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>) para cautelar la calidad del aire, pero no explicita si seguirá las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La norma vigente data del año 2003 y, pese a que Ley Ambiental señala que las normas deben ser revisadas y actualizadas cada cinco años, ello no ha ocurrido. En el caso del dióxido de azufre, el proceso de revisión de la norma se inició en el año 2010; vale decir, está desde hace ocho años en revisión y actualización. Es importante, entonces, saber si el Ministerio de Medio Ambiente pretende promulgar esta normativa o está apuntando a la elaboración de una regulación más exigente que siga las recomendaciones de la OMS.

Por su parte, la ministra Schmidt anunció que en diciembre del presente año ingresaría a Contraloría, para toma de razón, un nuevo Plan de Descontaminación, pues el actualmente vigente data de 1993;<sup>18</sup> sin embargo, existe cierta desconfianza respecto de que ese plazo se cumpla y que la información sobre la cual se construya el plan sea confiable. En este sentido, es importante señalar que durante la reciente administración Bachelet (2014-2018) se elaboró un plan de descontaminación que fue rechazado por la Contraloría para su toma de razón en enero de 2017, por no contribuir a la descontaminación de la zona.<sup>19</sup> En teoría, este plan pretendía reducir la contaminación provocada por los contaminantes MP10, MP2,5, SO<sub>2</sub> y NO<sub>x</sub>. El rechazo de dicho plan se funda en

16 MP10: material particulado igual o menor a 10 micrones de diámetro; MP 2,5: material particulado igual o menor a 2,5 micrones de diámetro; NO<sub>x</sub>: óxidos de nitrógeno; SO<sub>2</sub>: dióxido de azufre; O<sub>3</sub>: ozono troposférico.

17 <https://bit.ly/2OBL6xj>

18 D.S. N° 252/1993 del Ministerio de Minería, que aprueba el Plan de Descontaminación del Complejo Industrial Las Ventanas, propuesto conjuntamente por la Empresa Nacional de Minería, Fundición y Refinería Las Ventanas y la Planta Termoeléctrica de Chilgener S.A. (actual AES Gener), en los términos que se indican.

19 M. Fajardo, "Combinación fatal en Quintero: mezcla de contaminantes, ausencia de normativas y lobby empresarial", *elMostrador/Cultura*, 29 agosto 2018. <https://bit.ly/2z7GTwy>

que este establecía un techo para que las industrias pudiesen aumentar sus emisiones en vez de reducirlas, lo cual queda claro en la siguiente tabla.<sup>20</sup>

**Tabla 1 Límites de emisiones, Plan de Descontaminación Concón-Quintero-Puchuncaví, rechazado por la Contraloría General de la República en 2017**

	Inventario ficticio de emisiones anuales (ton.) empleado por el MMA (rechazado por Contraloría)	Nuevo límite (techo) de emisiones anuales (ton.) propuesto en el Plan (rechazado por Contraloría)	Inventario real de emisiones anuales (ton.) 2014 confirmado por Contraloría.	Toneladas reales de emisión que reducir según plan de descontaminación rechazado	Toneladas adicionales que emitir o negociar con nuevos proyectos por instalarse en la zonas según plan descontaminación rechazado, al comparar la cifra con emisiones reales 2014
AES Gener MP	1.033	700	382	0	318
AES Gener SO <sub>2</sub>	15.275	10.600	10.301	0	299
AES Gener NO <sub>x</sub>	10.317	10.000	8.557	0	1.443
Codelco MP	390	300	325	25	
Codelco SO <sub>2</sub>	14.799	14.000	13.743	0	257
Enap MP	1.103	656	1.170	447	
Enap SO <sub>2</sub>	2.148	1.600	1.711	111	
Enap NO <sub>x</sub>	1.475	1.350	1.197	0	153

Fuente: Elaboración de Fundación Terram a partir del expediente del Plan de Descontaminación y presentación del Contralor a la Cámara Diputados, 17 enero 2018.

Adicionalmente, se debe tener presente que la elaboración de un Plan de Descontaminación se hace con posterioridad a que una zona haya sido declarada zona saturada por un contaminante. Es decir, primero debe existir una norma primaria o secundaria de calidad respecto de un contaminante; y si el contaminante en cuestión supera ciertos niveles, se declara esa zona como saturada por ese contaminante. Finalmente, a partir de ello se puede elaborar el plan de descontaminación, el cual se confecciona en función de contaminantes normados y que han superado ciertos niveles. Un plan de descontaminación no se elabora para contaminantes no normados, como son, en este caso, los compuestos orgánicos que emiten las industrias presentes en la zona, como tampoco el arsénico emitido en altas concentraciones por la Fundación Codelco Ventanas. En este sentido, si bien tiene importancia la elaboración

<sup>20</sup> Fundación Terram, "La negligente realidad de la Bahía de Quintero", ADC N° 31, octubre 2018. <https://bit.ly/2B4j8H6>

y puesta en marcha de un Plan de Descontaminación, esta no es la solución para terminar con la contaminación de Puchuncaví-Quintero. Pues, además de ello, se debería monitorear los contaminantes orgánicos que no han sido normados, así como el arsénico.<sup>21</sup> Este elemento es una de las diez sustancias químicas consideradas como las más preocupantes para la salud pública por la Organización Mundial de la Salud.<sup>22</sup>

Con el propósito de comprender la situación de algunos contaminantes en el aire y la normativa vigente, se presenta a continuación un cuadro comparativo entre la normativa vigente en Chile y los estándares que recomienda la OMS.

**Tabla 2. Estándares nacionales v/s recomendaciones**

Contaminante	Concentración	Norma chilena (µg/m3)	Recomendación OMS (µg/m3)
MP10	Diaria	150	50
	Anual	50	20
MP2.5	Diaria	50	25
	Anual	20	10
SO <sub>2</sub>	10 minutos	No posee	500
	Diaria	250	20
	Anual	80	No posee
O <sub>3</sub>	8 horas	120	100
NO <sub>2</sub>	1 hora	400	200
	Anual	100	40

Fuente: Elaboración de Fundación Terram a partir del expediente del Plan de Descontaminación y presentación del Contralor a la Cámara Diputados, 17 enero 2018.

Además, para ilustrar la negligencia con que ha actuado la autoridad ambiental chilena, presentamos un cuadro (tabla 3) en que se muestra algunas normas vigentes para el territorio nacional, las cuales, tal como señala la ley, deberían haber sido actualizadas cada cinco años. Sin embargo, alguna de ellas, pese a haber pasado este periodo de tiempo, no han iniciado su proceso de revisión; y otras, si bien se abierto un expediente de revisión de la normativa, llevan más de diez años en este proceso. Esto solo refleja el desinterés de la autoridad por establecer regulaciones a las empresas y evitar y/o disminuir la contaminación en lugares como la bahía de Quintero.

21 Cooperativa.cl, "Puchuncaví y Quintero: Arsénico en la zona supera la norma europea", 30 agosto 2018. <https://bit.ly/2DIqLKr>

22 *Ibíd.*

**Tabla 3. Normas de calidad y de emisión aplicables a la bahía de Quintero.**  
**Tabla de Normas de Calidad y de Emisión**

Normativa	Contenido	Publicación	Revisión
D.S. N° 185/1991 del Ministerio de Minería (*)	Reglamenta el funcionamiento de establecimientos emisores de anhídrido sulfuroso, material particulado y arsénico en todo el territorio nacional.	16 enero 1992	–
D.S. N° 59/1998 del Minsegres (**)	Norma Primaria de Calidad Ambiental para Material Particulado Respirable MP10, en especial de los valores que definen situaciones de emergencia.	25 mayo 1998 (vigente desde 15 días después de su publicación)	En revisión desde 7 enero 2016
D.S. N° 165/1998 del Minsegres (***)	Norma de Emisión para la regulación del contaminante Arsénico emitido al aire.	2 junio 1999	No
D.S. N° 90/2000 del Minsegres	Norma de Emisión para la regulación de contaminantes asociados a las descargas de Residuos Líquidos (RILES) a aguas marinas y continentales superficiales.	7 marzo 2001 (vigente desde 180 días después de su publicación)	En revisión desde 18 diciembre 2006
D.S. N° 136/2000 del Minsegres	Norma de Calidad Primaria para Plomo en el Aire.	6 enero 2001 (vigente desde 1 febrero 2001)	No
D.S. N° 112/2002 del Minsegres	Norma Primaria de Calidad del Aire para Ozono (O3).	6 de marzo de 2003 (vigente desde 1 abril 2003)	En revisión desde 18 enero 2010
D.S. N° 113/2002 del Minsegres	Norma Primaria de Calidad del Aire para Dióxido de Azufre (SO <sub>2</sub> ).	6 marzo 2003 (vigente desde 1 abril 2003)	En revisión desde 18 enero 2010
D.S. N° 114/2002 del Minsegres	Norma Primaria de Calidad de Aire para Dióxido de Nitrógeno (NO <sub>2</sub> ).	6 marzo 2003 (vigente desde 1 abril 2003)	En revisión desde 18 enero 2010
D.S. N° 115/2002 del Minsegres	Norma Primaria de Calidad del Aire para Monóxido de Carbono (CO).	10 septiembre 2002 (vigente desde 1 octubre 2002)	En revisión desde 18 enero 2010
D.S. N° 22/2009 del Minsegres	Norma Secundaria de Calidad Ambiental para Anhídrido Sulfuroso (SO <sub>2</sub> ).	16 abril 2010 (vigente desde 1 junio 2010)	No
D.S. N° 12/2011 del MMA	Norma Primaria de Calidad Ambiental para Material Particulado Respirable MP 2,5.	1 enero 2012	No
D.S. N° 13/2011 del MMA	Norma de Emisión para Centrales Termoeléctricas.	23 junio 2011 (con vigencia gradual para fuentes emisoras existentes)	No
D.S. N° 28/2013 del MMA	Norma de Emisión para Fundiciones de Cobre y Fuentes Emisoras de Arsénico.	12 diciembre 2013	No

(Continúa)

(Continuación)

Nota: Minsegapres: Ministerio Secretaría General de la Presidencia; MMA: Ministerio de Medio Ambiente.

(\*) Respecto del arsénico, de conformidad con su artículo 8° transitorio, la aplicación de sus disposiciones se encuentra supeditada a la dictación de la Norma Primaria de Calidad de Arsénico, la que se publicó en 1994 y fue derogada pocos meses después, sin que hasta la fecha se haya restablecido dicha normativa.

(\*\*) El D.S. N° 20/2013 del Ministerio del Medio Ambiente, que establecía la nueva Norma de Calidad Primaria para MP10 y derogaba el D.S. N° 59/1998 del Minsegapres, fue anulado totalmente por sentencia del Segundo Tribunal Ambiental del 17 de octubre de 2015.

(\*\*\*) Parcialmente derogada por el artículo 18 del D.S. N° 28/2013 del MMA, que establece la Norma de Emisión para Fundiciones de Cobre y Fuentes Emisoras de Arsénico.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Fundación Terram, "La negligente realidad de la Bahía de Quintero", ADC N° 31, octubre de 2018. (<https://bit.ly/2Di5d1u>).

Pero esto no es todo. La situación en la bahía de Quintero resulta aún más compleja, pues estudios de diversa índole apuntan a señalar que, además del aire, están contaminados los suelos y el agua, incluyendo el océano. Uno de tales estudios es el realizado por la consultora PGS para el Ministerio de Medio Ambiente en 2015,<sup>23</sup> en el cual se concluye lo siguiente:

Respecto de los resultados correspondientes a la concentración actual de los metales pesados y metaloides (análisis estadístico), los elementos que presentan mayores concentraciones son el mercurio, arsénico, plomo, cadmio, cobre y hierro. Para estos elementos, entre un 66 y 99 por ciento de los puntos muestreados supera los valores *background*.<sup>24</sup> Las concentraciones de cobre, molibdeno, arsénico, plomo, cadmio, selenio y mercurio, son notoriamente más altas en las cercanías del CIV, lo que confirma el origen de las concentraciones anómalas de metales detectadas en este estudio. En general, se puede afirmar que la mayoría de las concentraciones actuales son superiores a las concentraciones *background*. Por lo tanto, estadísticamente, las concentraciones actuales de metales (y metaloides) en la zona de estudio, a excepción del níquel, son significativamente mayores a las concentraciones naturales.

Esto no significa otra cosa sino que el suelo está contaminado y que es necesario saber cómo ello está afectando a la población. Sin embargo, nada se ha hecho al respecto.

23 Ministerio de Medio Ambiente / Consultora PGS Chile (2015), "Muestreo de los suelos para las comunas de Quintero y Puchuncaví".

24 El estudio de la Consultora PGS para el Ministerio de Medio Ambiente, 2015, señala que las localidades de las muestras *background* deben ser áreas que no hayan recibido contaminación del sitio, pero que presentan las mismas características básicas que el sitio en cuestión.

## 2 Alerta Sanitaria

El 24 de septiembre, el Ministerio de Salud, mediante el Decreto N° 83, estableció Alerta Sanitaria para las comunas de Puchuncaví y Quintero. Vale decir, después de más de un mes de ocurrido el primer episodio de intoxicación masiva y cuando las personas afectadas se acercaban a las ochocientas —según el propio decreto—, el Ministerio de Salud descubrió que tenía facultades para decretar esta alerta, movilizar personal y recursos. Pero eso no es todo: el propio decreto señala que, en virtud de resguardar la salud de la población, el Ministerio tiene facultades para paralizar total o parcialmente las fuentes fijas que emiten contaminantes, según lo amerite la situación.

Para elaborar este decreto, el Ministerio de Salud no requirió de ninguna nueva facultad, ley o regulación. El mismo Ministerio —o, mejor dicho, el Gobierno— *desde el primer día* pudo haber resguardado a la población local, pero no lo hizo. Por el contrario, prefirió cerrar las escuelas y que las industrias siguieran contaminando, mientras en teoría investigaba el origen de las emanaciones tóxicas. Es más, en el Decreto N° 83 se alude como responsable de la sintomatología de la población a las emanaciones de SO<sub>2</sub>. Sin embargo, Codelco Ventanas desmiente esta afirmación, señalando que los síntomas presentados por las personas afectadas no corresponden a SO<sub>2</sub> y que probablemente la contaminación se deba a hidrocarburos.<sup>25</sup> Por su parte, el doctor en Química Waldo Quiroz es enfático al señalar que la zona está totalmente contaminada por distintas sustancias —entre ellas, arsénico— y que al no existir un monitoreo permanente de las emanaciones de hidrocarburos, es imposible determinar el origen de estos eventos.<sup>26</sup> Con posterioridad a que se dictara el Decreto N° 83 hubo nuevas intoxicaciones,<sup>27</sup> pero poco a poco la situación ha ido volviendo a la “normalidad; esto es, la población ha vuelto a vivir con los mismos niveles de contaminación de antes de la crisis.

## 3 Pero ¿qué ha pasado en las comunas de Puchuncaví y Quintero que hoy las denominamos “zona de sacrificio”?

Sin duda la historia de contaminación es muy larga, pues se inicia en 1954 con la instalación del terminal de la Empresa Nacional del Petróleo (Enap) en Quintero, al que le siguen, en 1961, la inauguración del Parque Industrial Ventanas (PIV); y en 1964, la instalación de la Fundición de Cobre de la Empresa Nacional

25 C. Pérez-Cueto, “Contaminación en Quintero y Puchuncaví: Codelco apunta a hidrocarburos”, *La Tercera/Pulso/Nacional*, 2 octubre 2018. <https://bit.ly/2K2ivR5>

26 C. Rojas, “Entrevista a Waldo Quiroz”, *El Mercurio de Valparaíso*, 2 septiembre 2018, p. 8. <https://bit.ly/2JZWpid>

27 B. Velásquez, “Nuevo episodio eleva a más de 1.000 los casos de intoxicación en Puchuncaví y Quintero en un mes”, *La Tercera/Pulso/Nacional*, 25 septiembre 2018. <https://bit.ly/2QjMV2Y>

de Minería (Enami, actualmente Codelco Ventanas) y la termoeléctrica a carbón Ventanas I, actualmente de propiedad de AES Gener. Sin embargo, hemos dejado fuera varios hitos de la historia de contaminación<sup>28</sup> y solo revisaremos algunos ocurridos con posterioridad a la promulgación de la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente (N° 19.300) del año 1994,

**1997:** Se publica el D.S. N° 30, Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Comienza a operar en forma obligatoria en Chile el Sistema de Impacto Ambiental (SEIA) para todas las instalaciones nuevas definidas en la Ley N° 19.300. Sin embargo, la mayoría de las instalaciones del Plan Industrial Ventanas (PIV) son anteriores a 1997.

**1999:** Se aprueba el Terminal de Asfaltos y Combustibles, Cordex.

**2000:** Derrame 17.000 litros hidrocarburo de la empresa Terminal de Asfaltos y Combustibles, Cordex.

**2000:** La autoridad sanitaria prohíbe la venta y cultivo de moluscos a pescadores de Ventanas, por altos niveles cadmio, arsénico y cobre.

**2006:** Ingresa a evaluación ambiental el proyecto Central Termoeléctrica a Carbón Nueva Ventanas, de AES Gener, el cual es aprobado.

**2007:** Campiche. Ingresa a evaluación ambiental el proyecto Central Termoeléctrica a Carbón Campiche, de propiedad de AES Gener. La comunidad se opone a la instalación de esta termoeléctrica. Para materializar y fundamentar, el Consejo Ecológico de Puchuncaví interpone un recurso de protección por irregularidades en el plano regulador, ya que el uso de suelo del plan regulador no permitía instalaciones industriales. La Corte de Apelaciones de Valparaíso y la Corte Suprema, en junio de 2009, declaran ilegal la autorización dada al funcionamiento de la central a carbón.<sup>29</sup> Sin embargo, la empresa de capitales norteamericanos no se quedó tranquila y le solicitó al entonces embajador de EE.UU. en Chile, Paul Simons, que intercediera ante el Gobierno de Michelle Bachelet, a lo cual este accedió. Los resultados de las gestiones realizadas por el embajador fueron fructíferos para la empresa. El 31 de diciembre de 2009, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), encabezado por Patricia Poblete, modificó mediante un decreto supremo la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), adecuando la utilización de suelos para que el proyecto cumpliera la aprobación ambiental y pasara por alto la resolución de la Corte Suprema.<sup>30</sup> Actualmente la central termoeléctrica Campiche se encuentra funcionando.

28 Fundación Terram, "La negligente realidad de la Bahía de Quintero", ADC N° 31, octubre 2018. <https://bit.ly/2B4j8H6>

29 *elciudadano.com*, "La trama oculta de la central Campiche", 6 marzo 2011. <https://bit.ly/2DCt0dh>

30 *Ibíd.*

**2011:** La Greda. Intoxicación de alrededor de cuarenta alumnos de la Escuela La Greda, por emanaciones tóxicas. El entonces gobierno de Sebastián Piñera ordenó el cierre de la escuela y la construcción de una nueva. Además, el secretario regional ministerial (Seremi) de Educación le solicitó a su par de Salud, que evaluaran la presencia de metales pesados en las escuelas de la zona. El informe señala que las catorce escuelas estaban contaminadas; sin embargo, no se hizo nada al respecto. Debido a la contaminación en la escuela de La Greda, se estableció una comisión investigadora en la Cámara de Diputados, la cual culminó con un informe con recomendaciones que fueron entregadas al Gobierno, pero dicho documento quedó en el olvido.

**2013:** Promulgación de Plan Regulador Metropolitano de Valparaíso.

**2014:** Derrame de petróleo por Enap en bahía Quintero (38.000 litros).

**2015:** Derrame de petróleo desde en terminal marítimo de Enap.

**2015:** Se declara zona saturada MP25 y latente en MP10: D.S. N° 10/2015 del Ministerio de Medio Ambiente.

**2016:** Derrame de petróleo en bahía de Quintero, atribuible a Enap.

**2016:** Ministerio de Medio Ambiente inicia proceso tramitación de Plan de Descontaminación.

**2017:** El Consejo de Ministros para la Sustentabilidad aprueba Plan de Descontaminación y lo envía a Contraloría para toma de razón.

**2017:** La Contraloría General de la República rechaza el Plan de Descontaminación por no ajustarse a derecho. Dicho en forma simple, es un plan de descontaminación que no descontamina; por el contrario, permitía que las empresas contaminaran más.

#### 4 Algunas reflexiones

Para nadie es un misterio que la contaminación en las comunas de Puchuncaví y Quintero comienza a mostrar sus evidencias en la década de los sesenta, cuando los agricultores de la zona reclaman por la contaminación en sus cultivos. Luego hay un periodo de silencio, en el cual aparecen pocas evidencias de lo que allí ocurre. Sin embargo, el año 1989, el doctor Jaime Chiang, a través de investigaciones y evidencia científica, demuestra la contaminación por arsénico proveniente de la fundición y refinación de cobre Codelco Ventanas.<sup>31</sup> A comienzos de los noventa, con la llegada de autoridades elegidas, se crearon expectativas y esperanzas en la población local, que esperaba que la situación

31 Véase, por ejemplo, Jaime Chiang A., Ph.D., "Desarrollo industrial y contaminación", Artículos sobre Valparaíso, *Ambiente y Desarrollo*, 5(2), (agosto 1989), 43-50 (<https://bit.ly/2OFpHDm>); y "Niveles de metales pesados en organismos, agua y sedimentos marinos recolectados en la V Región de Chile", *Revista Pacífico Sur* (Núm. Esp, 1989), 205-215.

de contaminación que afectaba a la bahía fuera considerada. Lo primero que se hizo fue declarar zona saturada y luego se elaboró el primer plan de descontaminación, que entró en vigencia en 1993. En ese mismo periodo y bajo el gobierno del presidente Aylwin, se elaboró y publicó la Norma Primaria de Calidad del Aire para Arsénico al alero del Ministerio de Salud, la que prontamente fue derogada durante el gobierno de Frei. Es importante señalar que las normas primarias tienen que ver justamente con la salud de las personas y se dictan para establecer los valores máximos permitidos de un contaminante presente en el ambiente, ya sea agua, aire o suelo. Su finalidad es proteger la salud de la población. Sin embargo, han pasado 24 años y no hay norma primaria de calidad del aire para el arsénico. Por decir algo suave, esta es parte de las negligencias en que han incurrido los sucesivos gobiernos.

Los que nos hemos interesado por lo que ocurre en las comunas de Quintero y Puchuncaví sabemos de la existencia de gran cantidad de estudios que muestran niveles de contaminación en el aire, agua y suelo, los cuales han sido elaborados en distintos periodos y por diversas entidades, entre las que se cuentan investigaciones científicas y académicas, estudios de caso, estudios encargados por el propio Ministerio de Medio Ambiente, estudios elaborados desde las empresas privadas, etcétera. Lo cierto es que la evidencia de la grave contaminación de Quintero y Puchuncaví está a la vista, al igual que la negligencia de las autoridades.

Entonces surgen preguntas, dudas y desconfianzas: ¿qué pasa en esta zona que hasta ahora la autoridad se ha reservado de tomar medidas? ¿Cuáles son los intereses en juego? ¿Qué hará el actual Gobierno? Hoy existen muchas dudas sobre si la gestión de Sebastián Piñera abordará la dramática situación de la bahía de Quintero en forma efectiva o, al igual que los gobiernos anteriores, entregará soluciones parche y luego dejará pasar el tiempo.

Afortunadamente los tiempos han cambiado, la ciudadanía se moviliza cada vez con más fuerza y ha logrado visibilizar a nivel nacional un problema que todavía parece local, pero que finalmente no lo es... ¿Será esto suficiente para que las autoridades busquen soluciones y generen acciones?

Actualmente son muchos los recursos legales interpuestos por organizaciones locales, ONG, parlamentarios y el INDH, que están a la espera de sentencias. También existe en la Cámara de Diputados una Comisión Investigadora, la cual, en principio, debería dar a conocer sus resultados en el mes de diciembre de 2018. Sin embargo, lo que debemos tener presente —y muy presente— es que lo ocurrido en las comunas de Puchuncaví y Quintero no es un hecho aislado; es una forma de actuar de empresas y autoridades públicas que se repite en muchos territorios de Chile. Hoy día son evidentes los síntomas de contaminación en las comunas de Tocopilla, Mejillones, Huasco y Coronel, todas

ellas zonas de sacrificio. Pero también en Til Til, Antofagasta, y en general en todas aquellas comunas donde existen industrias contaminantes, fundiciones o faenas mineras.

El que hoy existan en Chile territorios altamente contaminados es una vergüenza que no se condice con un país de ingreso alto y miembro de la OCDE, pero también es un atentado a los derechos humanos. La contaminación no solo afecta la salud y calidad de vida de las personas que habitan en estos territorios, sean o no denominadas zonas de sacrificio. Afecta su derecho a la vida y a la educación. Solo por nombrar algunos derechos que podrían estar afectados, según la Constitución Política de la República están los establecidos en las siguientes normas: Artículo 19 N° 1, derecho a la vida e integridad física y psíquica; Artículo 19 N° 2, igualdad ante la ley, no hay personas ni grupos privilegiados; Artículo 19 N° 9, derecho a la protección de la salud; Artículo 19 N° 10, derecho a la educación, pleno desarrollo de la persona; a ellos se suma el Artículo 19 N° 8, donde se establece el derecho a vivir en un medioambiente libre de contaminación.

Sabemos que el problema es complejo, pero este no es un problema local: es un problema nacional, pues mientras no se aborde lo que ocurre en la bahía de Quintero, tampoco se abordarán los problemas de otras zonas contaminadas.

## **5 Otros hechos de los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera**

### ***5.1 Isla Riesco, la incoherente política del gobierno de Piñera***

Casi al mismo tiempo que el presidente Piñera intervenía ante la Asamblea General de Naciones Unidas celebrada en Nueva York, refiriéndose a los logros y desafíos de su gobierno,<sup>32</sup> enfatizaba la problemática del cambio climático y la dramática situación que se vivía en Puchuncaví y Quintero. En Chile, el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) revertía la decisión que había tomado meses atrás la Comisión de Evaluación Ambiental de Magallanes, permitiendo, a partir del 24 de septiembre de 2018, la realización de tronaduras en Isla Riesco.<sup>33</sup> Cabe destacar que Mina Invierno, la primera megamina de carbón a cielo abierto en Chile y que se ubica en Isla Riesco, a 130 kilómetros de Punta Arenas, pretende explotar yacimientos de carbón sub-bituminoso en la Región de Magallanes, extrayendo en plena explotación del orden de 6 millones de tone-

32 Gobierno de Chile, Prensa Presidencia, "Presidente Piñera interviene en la 73° Asamblea General de la ONU y fija prioridades en seguridad, migraciones, medio ambiente y derechos humanos", 27 septiembre 2018. <https://bit.ly/2R4KJhc>

33 *Ecol.Economía*, "Isla Riesco: Mina Invierno valora aprobación de uso de tronaduras para la explotación del yacimiento", 24 septiembre 2018. <https://bit.ly/2QATrHT>

ladas anuales. Con esta aprobación por parte del SEA se aumentará la extracción de carbón, el cual está siendo vendido y utilizado como combustible por centrales termoeléctricas ubicadas en diversas partes del territorio nacional. Según señala el reporte de sustentabilidad de la empresa, en 2017, el 60% de carbón que se extrajo quedó en el territorio nacional y fue comprado por las empresas AES Gener y Engie, ambas con centrales termoeléctricas a carbón en las zonas de sacrificio. Por ello no se entiende el discurso internacional de Piñera sobre la preocupación respecto de la situación de Puchuncaví y Quintero, mientras un funcionario de su gobierno y nombrado en su mandato, permite que se extraiga más carbón. Carbón que, de más está decir, contribuye a las emisiones de gases de efecto invernadero y genera contaminación local en las zonas de sacrificio.

## 5.2 *Escazú: ¿qué le pasa a Piñera?*

La decisión de Piñera fue totalmente inesperada: mientras los delegados se preparaban para asistir a la firma del Acuerdo de Escazú, nos enteramos de que Chile no lo suscribiría. Las razones eran, por decir lo menos, poco claras. Después de años de negociaciones, iniciadas en el año 2012 durante el primer mandato de Sebastián Piñera, y considerando que Chile fue uno de los países impulsores del Acuerdo, nadie entendía qué estaba sucediendo.

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, también conocido como Acuerdo de Escazú, tiene su origen en la Cumbre de Río del año 1992, y particularmente en el Principio 10 de la Declaración de Río, pero debieron pasar muchos años antes de que sus principios se comenzaran a fraguar efectivamente en un convenio regional. Este es el primer acuerdo regional en materia de Medio Ambiente y Derechos Humanos. Además, una de las novedades de este acuerdo es que dos representantes de la sociedad civil participaron en las negociaciones a través del diálogo con la Mesa Directiva. Estos “representantes del público” fueron elegidos por las organizaciones de Latinoamérica; una de ellas, chilena.<sup>34</sup> Entonces, Chile tiene dos roles muy importantes en el Acuerdo: es copresidente, junto con Costa Rica; y una chilena es representante del público. Pese a todo ello y que el texto final fue aprobado en marzo de 2018, Piñera decidió no suscribirlo.

Como ya señalamos, este es el primer acuerdo regional en materia ambiental, y tiene una enorme importancia para Latinoamérica y el Caribe, pues es un instrumento jurídico en el cual se establece que los Estados deben im-

34 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), “Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe”, “Antecedentes del Acuerdo Regional” (s/f). <https://bit.ly/2KZRBlf>

plementar estándares adecuados para asegurar los derechos de acceso de las personas en materia ambiental. Estos derechos de acceso son: el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales, y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales. Además, en el acuerdo se establecen principios que guiarán su implementación; entre ellos: a) principio de igualdad y principio de no discriminación; b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; c) principio de no regresión y principio de progresividad; d) principio de buena fe; e) principio preventivo; f) principio precautorio; g) principio de equidad intergeneracional; h) principio de máxima publicidad.<sup>35</sup>

Transcurridos poco más de un mes desde que el Acuerdo de Escazú se abriera a la firma, Chile —o, mejor dicho, su Gobierno— no ha entregado razones de peso que fundamenten la no suscripción. Algunos dicen que ello tendría que ver con el mecanismo de solución de controversias que establece el Acuerdo; otros, con la obligatoriedad de proteger a líderes ambientales. También se argumenta que las razones tienen que ver con obligaciones para las empresas de cumplir estándares en derechos humanos y medioambiente. Lo cierto es que todo indica que esta fue una decisión de Piñera, sin consulta a la Cancillería o al Ministerio de Medio Ambiente; y, por tanto, no sabremos nada hasta que lo decida el Presidente.

### 5.3 IPCC, informe del Panel Intergubernamental del Cambio Climático

A partir del informe especial sobre calentamiento global de 1,5 °C (SR 15), se deberían tomar medidas drásticas a nivel mundial para paliar los efectos del cambio climático. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático o Panel Intergubernamental del Cambio Climático (conocido por el acrónimo en inglés IPCC), aprobó el informe especial sobre el calentamiento global de 1,5 °C, a comienzos de octubre en Incheon (República de Corea). Este informe será una contribución científica fundamental en la Conferencia sobre el Cambio Climático que se celebrará en diciembre de este año, 2018, en Katowice (Polonia), donde los gobiernos examinarán el Acuerdo de París para afrontar el cambio climático.

El informe es claro al señalar que ya estamos viviendo las consecuencias de un calentamiento global de 1 °C por sobre los niveles preindustriales, lo que genera condiciones meteorológicas más extremas, aumentos en los niveles del mar y deshielo en el Ártico. Pero si limitamos el aumento de la temperatura media mundial a 1,5 °C para fines de siglo, y no a 2 °C como se establece en el

35 Fundación Terram, “¿Qué le pasa a este gobierno que posterga la firma del Acuerdo de Escazú?”. Opinión de Flavia Liberona, directora ejecutiva de Fundación Terram. Fuente: *El Mostrador*, 27 septiembre 2018. <https://bit.ly/2xVhQLJ>

Acuerdo de París, la elevación media del mar sería 10 cm inferior, lo que obviamente trae consigo muy diversas consecuencias.<sup>36</sup>

Lo impactante de este informe especial es constatar que queda muy poco margen para hacer cambios, pues la temperatura media mundial solo puede aumentar en 0,5 °C hasta fines de siglo y se debe reducir el 50% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) hacia 2030 y el 100% de las mismas en 2050. De no tomarse medidas que avancen en este sentido, las consecuencias serán desastrosas para los seres humanos.

#### **5.4 Pascua Lama, cronología y muerte del conflicto**

El 12 de octubre de este año 2018, el Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta aprobó la clausura definitiva del proyecto minero Pascua Lama. Si bien desde sus inicios este proyecto minero binacional no contó con el respaldo ciudadano, han pasado muchas cosas antes de que se determine su cierre definitivo. De hecho, el primer permiso ambiental para la minera Barrick Gold, de capitales canadiense, fue obtenido año 2001, durante el gobierno de Ricardo Lagos, sujeto a la existencia de un plan de manejo para los glaciares. La poca voluntad de la empresa en cuanto a resguardar los glaciares y cumplir con un plan de manejo y monitoreo de los mismos fue una de las causas que, en forma reiterativa, fueron esgrimidas por las organizaciones para cuestionar la ejecución del proyecto. Si bien este no llegó a operar, sí generó fuertes impactos ambientales, consignados en la destrucción de los glaciares Toro 1, Toro 2 y Esperanza.<sup>37</sup> Aunque todavía quedan recursos legales pendientes, resulta muy difícil que se revierta la situación de este proyecto minero destinado a la extracción de oro, plata y cobre.

Lo interesante de esta situación es que Pascua Lama iba a ser el primer proyecto minero binacional, luego de que los presidentes Frei y Menem firmaran un tratado al respecto el año 1997.<sup>38</sup> Tras dieciocho años de conflicto socioambiental, pareciera que la iniciativa no podrá ejecutarse, lo que pone en cuestión también ese tratado binacional.

36 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), Comunicado de Prensa del IPCC, "Los gobiernos aprueban el Resumen para responsables de políticas del Informe especial del IPCC sobre el calentamiento global de 1,5 °C", 8 octubre 2018. <https://bit.ly/2C55aFP>

37 Fundación Terram, "Pascua Lama: la esperada protección de los glaciares chilenos", octubre 2018. <https://bit.ly/2OHBeCi>

38 *El Dinamo/Ambiente*, "Crisis de Pascua Lama pone en jaque a proyectos mineros entre Chile y Argentina", 27 junio 2014. <https://bit.ly/2QFfmJz>

# Derechos Humanos

# Explosión en septiembre

Marcia Scantlebury<sup>1</sup>

Cuando todo hacía presagiar que el área de la cultura navegaría por aguas tranquilas, se desató la tempestad. Y el Gobierno se vio enfrentado a una situación inesperada que lo dejó descolocado y dando manotazos de ciego.

Las que encendieron la mecha fueron las palabras del historiador y recién estrenado ministro de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, Mauricio Rojas Mullor, detectadas por un sagaz investigador del diario *La Tercera* en el libro *Diálogo de conversos* (2015).

En sus páginas, en uno más de sus insistentes testimonios de transformación, este exiliado en Suecia que cambió al Che Guevara por la escuela de Chicago, se pronuncia con vehemencia sobre el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos: “Más que un Museo se trata de un montaje cuyo propósito que, sin duda logra, es impactar al espectador, dejarlo atónito, impedirle razonar. Es una manipulación de la historia”.

Por su parte, el escritor, coautor de la obra también converso y actual ministro de Relaciones Exteriores, Roberto Ampuero, sostiene que el edificio de Quinta Normal “no es un museo nacional, es un museo de la mala memoria”.

A pocas horas de abandonar su cargo en el segundo piso de La Moneda donde oficiaba como Director de Contenidos y *speechwriter* de los discursos presidenciales, Rojas se vio enfrentado a la indignación de la opinión pública y sus palabras lograron unir no solo a la oposición —desde el Frente Amplio hasta la Democracia Cristiana—, sino a todas las organizaciones vinculadas al mundo de la cultura, que coincidieron en señalar que estaba inhabilitado para ejercer el cargo.

---

<sup>1</sup> Marcia Scantlebury. Periodista. Integrante de los directorios del Museo de la Memoria, Fundación Henry Dunant y Fundación Equitas.

Mientras tanto, el angustiado personero hacía intentos desesperados por negar lo innegable, señalando que sus declaraciones provenían de una entrevista antigua que no reflejaba su pensamiento actual. Pero entonces salió a flote una entrevista con CNN en 2016, donde Rojas reafirmaba sus ataques acusando al Museo de la Memoria de pertenecer a la izquierda y estar destinado a contar “una versión falsa de la historia de Chile (...) es algo para que la gente no piense, para atontarte”.

Miguel Crispi (Revolución Democrática, RD), integrante de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, manifestó su inquietud sobre la posición de Rojas, considerando que el financiamiento del Museo depende de la cartera de Cultura, a lo que agregó que “sería interesante conocer cuándo este cambió de opinión”. La presidenta de esta instancia, Carmen Hertz, fue categórica: “Alguien así no puede ocupar un cargo público, menos aún ser ministro”.

Los Jaivas, que para el domingo 12 de agosto tenían agendado un punto de prensa junto al recién designado secretario de Estado, decidieron suspender su participación, y el Premio Nacional Raúl Zurita hizo un llamado a “no participar en ninguna instancia en que este personaje esté involucrado”.

A esas alturas, los ministros del Comité Político llegaban a la conclusión de que la presión política de la oposición no se detendría y comenzaban a distanciarse de las críticas de Rojas al Museo.

A las 22.25 horas de ese domingo, Evópoli, bajo la conducción de Hernán Larraín Matte, separó aguas de la Unión Demócrata Independiente (UDI) y de Renovación Nacional (RN), colectividades que se habían alineado con el historiador, y difundió una declaración pública en la que rechazaba sus dichos respecto del Museo.

La fractura en la coalición Chile Vamos se profundizó, instalándose peligrosamente en la antesala de dos fechas de alto contenido simbólico: el 11 septiembre, en que se cumplirían 45 años del Golpe Militar, y el aniversario del plebiscito del 5 de octubre de 1988.

El lunes 13 de agosto, a las 12.30 horas, el Presidente anunció en el Patio de los Naranjos de La Moneda que su gobierno no compartía las opiniones del titular de Cultura, Mauricio Rojas, sobre el sentido y la misión del Museo de la Memoria, razón por la cual aceptaba su renuncia.

La ansiedad por hacer méritos con sus otrora adversarios le significó al exmilitante de izquierda —cuya pertenencia al MIR ha sido puesta en duda por sus dirigentes— una rápida remoción del gabinete presidencial y su salida de La Moneda.

Solo cuatro días antes, Sebastián Piñera se había visto obligado a reconocer su equivocación con respecto a dos de sus apuestas personales al con-

formar el Ministerio. Él esperaba, entonces, que las salidas de Gerardo Varela de Educación y de Alejandra Pérez de Cultura frenaran la baja sostenida del Gobierno en las encuestas. Sin embargo, en menos de noventa horas, se vio obligado a reconocer otro error garrafal.

Dejando claro su perfil más distante del mundo de los derechos humanos en este segundo período —atrás quedaron su discurso sobre los “cómplices pasivos” y medidas como el cierre del penal Cordillera en el marco de los cuarenta años del Golpe—, el Presidente disparaba contra quienes criticaban a su defenestrado colaborador. Se refirió a “cierto sector del país que pretende imponer una verdad única y que no tiene ninguna tolerancia ni respeto por la libertad de expresión y de opinión de todos nuestros compatriotas”. Llamó también a analizar con objetividad, con profundidad y con buena fe, “por qué se debilitaron la democracia y el Estado de derecho en nuestro país”.

## 1 Oposición y artistas en pie de guerra

En pocas horas, una comunidad artística indignada, una ciudadanía descreída y una oposición desconcertada desplegaron sus banderas y, obedeciendo a la convocatoria del poeta Raúl Zurita, coparon la explanada del denostado Museo de la Memoria.

Entre los convocantes figuraban fundamentalmente artistas y activistas de derechos humanos. Entre ellos, el actor Alejandro Goic que, pocos días antes, había protagonizado un bullado episodio al retirarse del estudio de un matinal cuando ingresó a ese espacio Patricia Maldonado. “No me da el alma, no me da el corazón”, explicó el actor al ver que entraba al estudio la desafiante animadora y panelista que nunca ha cesado de declarar su amor a Pinochet y su entusiasta adhesión a las violaciones a los derechos humanos de su régimen.

“Mi problema no es lo que piense Patricia Maldonado, pero yo tengo el derecho a no estar con alguien que defiende a aquellos que asesinaron e hicieron desaparecer a mis amigos”, explicó Goic, despertando la solidaridad de su gremio.

A partir del incidente, los derechos humanos se tomaron la agenda noticiosa y el debate se concentró en la conveniencia de mantener en los medios a personajes influyentes y promotores de “discursos del odio”, penados como delitos en muchos países democráticos y sobre los cuales se discuten hoy algunos proyectos en el Congreso chileno.

Hacia solo tres meses que la cantante en cuestión, Patricia Maldonado, había felicitado al diputado Ignacio Urrutia cuando este calificó a las víctimas de violaciones a los derechos humanos como “terroristas con agualdo”.

El exabrupto del congresista fue su respuesta a un proyecto que la presidenta Bachelet había ingresado al Congreso cinco días antes de dejar la Monedita, en el cual planteaba la entrega de un aporte único de reparación a víctimas de prisión política y tortura que figuran en las Comisiones de Verdad. “Vamos, diputado Urrutia, siga dando la pelea. Nunca olvide que los valientes mueren de pie y los cobardes mueren de rodillas y llorando”, comentó Maldonado, agregando una ofensa adicional a los familiares de quienes fueron detenidos, torturados o fusilados en el período dictatorial.

Sus expresiones desataron la molestia de varios parlamentarios de oposición y de gobierno, y de los familiares y víctimas de detención y torturas. A raíz de este episodio se reactivó la campaña de firmas que hace tiempo se había iniciado para sacar a Maldonado de pantalla.

Las organizaciones de derechos humanos estaban profundamente molestas ante la decisión de la Corte Suprema de conceder la libertad condicional a siete violadores de derechos humanos, para que cumplieran el resto de la pena en sus hogares. Todos, menos uno, habían ingresado a Punta Peuco a partir del año 2015 y jamás habían demostrado arrepentimiento, reconocido sus delitos ni colaborado con la justicia, requisitos establecidos por los tratados internacionales sobre la materia.

Develando la nueva postura del máximo tribunal para zanjar estas causas, el fallo desechó los argumentos con que previamente la Comisión de Libertad Condicional les había denegado los beneficios carcelarios mencionados a los presos por estos crímenes atroces. Ello desató una ajizada polémica y la disputa terminó con una presentación por parte de diez senadores de oposición a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), solicitándole un pronunciamiento en materia de condenas por delitos de lesa humanidad en Chile. En el documento se señala que la Comisión debe conocer el fallo de la Corte Suprema, que califica como “grave”, ya que podría estar propiciando la impunidad a través de la concesión indebida de beneficios durante la ejecución de penas por horribles crímenes contra la humanidad, infringiendo así la obligación de sancionarlos.

Además, el escrito advierte sobre las condenas desproporcionadamente bajas en relación con la “naturaleza de los delitos” y la “lentitud en los procesos”, que atribuyen a una estrategia de los abogados defensores de recurrir al Tribunal Constitucional. Según sus patrocinadores, el propósito de esta iniciativa sería ordenar al Estado que se legisle para incluir en la ley chilena los estándares internacionales sobre libertades condicionales.

Por su parte, dieciséis dirigentes políticos de la centro izquierda<sup>2</sup> hicieron saber su posición en carta a *El Mercurio*: “¿Cuan frágil es la institucionalidad jurídica en nuestro país si de un día para otro es capaz de dejar en libertad a condenados por violaciones a los derechos humanos, incluso cuando la Comisión de Libertad Condicional de la Corte de Apelaciones les haya negado el beneficio, por no haber colaborado en las investigaciones ni mostrar arrepentimiento alguno por sus crímenes?”. Agregan que “el razonamiento de la Corte Suprema nos genera profunda preocupación, ya que amenaza con normalizar la impunidad, vuelve a victimizar a familiares y sobrevivientes, atenta contra el Derecho Internacional y avala la amnistía”.<sup>3</sup>

Diez congresistas opositores interpusieron una acusación constitucional en contra de tres integrantes de la Sala Penal de la Corte Suprema, Hugo Dolmestch, Carlos Kunsemuller y Manuel Antonio Valderrama, por abandono de deberes al otorgar libertades condicionales a condenados por violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, pese al entusiasmo inicial, la acusación se perdió porque se fueron generando dudas en algunos representantes de los partidos involucrados tras opiniones contrarias de algunos constitucionalistas. Las directivas del Partido Socialista y el Partido Por la Democracia decidieron poner el énfasis en la presentación del recurso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y en la Comisión Mixta sobre Libertades Condicionales, quitando fuerza a la acusación que comenzaron a visualizar como “compleja”.

## 2 Unidad opositora

A pesar de que la oposición aún está lejos de lograr una postura unitaria frente al oficialismo, lo sucedido logró agrupar desde la Democracia Cristiana hasta el Frente Amplio. Fue la reacción natural a una cadena de episodios que, además de la liberación de los reos de Punta Peuco y los dichos del fugaz ministro Rojas sobre el Museo, sumaron la muerte del valiente abogado de derechos humanos Andrés Aylwin y la designación en la Subsecretaría de Redes Asistenciales del médico Luis Castillo. Según los demócratacristianos, en el año 2002 este ordenó mantener oculta en el Hospital de la Universidad Católica una autopsia del expresidente Eduardo Frei Montalva. Sostienen que, si no hubiese sido por una persona que entregó en forma anónima la información de que había antecedentes de un allanamiento de la Policía de Investigaciones (PDI) a este centro hospitalario, ni la familia ni la justicia habrían dado con ese valioso material.

2 Incluidos Partido Socialista (PS), Partido Comunista (PC), Democracia Cristiana (DC), Partido Por la Democracia (PPD), Revolución Democrática (RD), Izquierda Autónoma (IA) y Movimiento Autonomista (MA).

3 *El Mercurio*/Cartas, 3 agosto 2018. <https://bit.ly/2KpbhVN>

La defensa de Castillo que el propio Piñera realizó en algunos programas de televisión, aumentó la molestia de la DC y la oposición acordó bloquear la presencia del subsecretario en el Congreso.

Por primera vez en muchos años y en una manifestación que reunió a un público desbordante y entusiasta como no se había visto desde el plebiscito, miles de artistas, jóvenes, activistas de derechos humanos y uno que otro político sin pretensiones de alto perfil asistieron a un acto de desagravio por los dichos del exministro Mauricio Rojas en el Museo de la Memoria. En este espacio discursaron, bailaron y cantaron como en los mejores tiempos de la resistencia a la dictadura.

Fue algo esperado durante décadas por las organizaciones de derechos humanos que sintieron que el dolor de lo vivido había dejado de ser un problema circunscrito a sus luchas personales, familiares o partidistas, y que hoy era compartido por la mayoría del país. Se trató de un momento mágico, porque varios estudios de psicólogos y especialistas consignan que solo el reconocimiento por parte de la sociedad que una vez ignoró sus humillaciones y pérdidas, puede entregarles dignidad y sanación a las víctimas.

Las características de la dictadura cívico-militar en Chile fueron la negación y la borradura. En primer lugar, tras el bombardeo, la reconstrucción del Palacio de La Moneda en que se eliminó la puerta de Morandé 80: si no había puerta, el cadáver del Presidente y sus colaboradores no habían salido por allí. Luego, cambio del número de la dirección del centro de torturas Londres 38: si esa dirección ya no existía, tampoco el lugar donde se habían producido torturas y asesinatos. Y, finalmente, el caso más extremo: los detenidos desaparecidos, a los cuales les negó su propia existencia.

La concentración de apoyo al Museo de la Memoria marcó un antes y un después y fue determinante en los días posteriores, cuando se celebró el aniversario del plebiscito del 5 de octubre.

### **3 Historia y memoria**

Al final de su administración, la presidenta Michelle Bachelet promulgó la ley que materializaba el polémico Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y ponerlo en marcha pasó a ser desafío fundamental del gobierno de Sebastián Piñera. El primer mandatario designó como titular de la cartera a la periodista Alejandra Pérez, que recibió este nombramiento con gran entusiasmo, manifestando de inmediato su preocupación por el atraso en la ampliación del GAM (Centro Cultural Gabriela Mistral) y los bajos índices de lectura y consumo cultural del país. La última Encuesta de Participación Cultural había arrojado cifras elocuentes: a excepción de los conciertos de música pop, la asistencia a actividades de arte, teatro, museos y bibliotecas va a la baja.

Solo meses después, la ministra debió enfrentar las acusaciones lapidarias del senador de Renovación Nacional Francisco Chahuán, que emplazó al Gobierno a sacarla “a patadas” del cargo. Las críticas del parlamentario se sustentaban fundamentalmente en lo que él consideraba una deficiente gestión de Pérez con los funcionarios del Centro Cultural de Valparaíso, que, por problemas financieros, durante largo tiempo mantenían a la Institución paralizada.

Otros rumores y descalificaciones apuntaron a que en sus primeros cien días de gestión, Pérez había despedido a cinco jefes de gabinete y a dos jefes jurídicos. Sin embargo, para observadores del sector cultural, la suerte de la periodista estaba echada desde que había dado un golpe de timón cancelando la muestra “Hijos de la Libertad” en el Museo Histórico Nacional y destituyendo a su director, el antropólogo Pablo Andrade. La exposición presentaba al general Pinochet vinculado al concepto de libertad, lo que había desatado una polvareda de marca mayor. Se habló de “imprecisiones”, de “desprolijidad” y de “graves errores”. Y luego de tomar el sartén por el mango, la ministra señaló que las nuevas muestras serían “observadas”. La reacción del subsecretario de Patrimonio Cultural, Emilio de la Cerda, no se hizo esperar: “Nosotros no vamos a actuar de censores de los museos nacionales. No nos parece que corresponde”.

A pesar de que Chahuán pidió excusas por su violenta descalificación a Alejandra Pérez, la periodista en el cargo fue efímera y debió abandonar La Moneda junto al titular de Educación, Gerardo Varela, en el primer cambio de Gabinete.

A raíz de la polémica sobre el Museo de la Memoria y los Derechos Humanos desatada por su sucesor, Mauricio Rojas, la derecha arremetió una vez más opinando sobre lo que, a su juicio, el Museo debería ser. Algunos de sus personeros reprocharon lo que califican como falta de “contexto” en la muestra estable y volvieron a aflorar las discrepancias de los especialistas sobre el rol de historia y memoria.

Esta disputa permitió poner algunas cartas sobre la mesa e involucró a académicos de varias universidades. El rector de la Universidad Diego Portales, Carlos Peña, que integra el directorio del Museo de la Memoria, sostuvo que esta institución no tiene la función de explicar historiográficamente lo ocurrido en el período 1973-1989. Acotó que su objetivo es recordar, conmemorar, moralizar: “Se podrá cuestionar su guion o su museografía, pero difícilmente pueda decirse que no cumple con su tarea, a saber: impresionar al espectador, incluso mediante el drama y, hasta cierto punto, la despolitización”<sup>4</sup>.

4 Palabras recogidas por J. L. Ossa Santa Cruz, director Centro de Estudios de Historia Política, Universidad Adolfo Ibáñez, en “Museo de la Memoria”, *El Mercurio/Opinión/Cartas*, 16 agosto 2018, A2. <https://bit.ly/2z6tXa7>

El académico y columnista Francisco José Covarrubias intervino en el debate para advertir que la derecha sigue al debe en la materia. A su juicio, cuando se enarbola la bandera del contexto se intenta legitimar los hechos. “En el fondo, que las cosas pasan por algo. Que la violación de una mujer se explica, en parte, porque llevaba una falda muy corta”.<sup>5</sup>

El director del Centro de Estudios de Historia Política de la Universidad Adolfo Ibáñez, Juan Luis Ossa Santa Cruz, matizó las opiniones de los más críticos al sostener que “una y otra vez se ha confundido la memoria con la historia” y que ambas, aunque similares, no son lo mismo.

Ossa, que forma parte del equipo encargado de elaborar un “Museo de la Democracia” anunciado por Piñera en el año 2017, argumenta que el problema surge cuando se le pide al Museo de la Memoria y los Derechos Humanos que sea, además, un museo de la historia política de Chile: “El fin de la memoria es crear conciencia cívica. La historia, en cambio, es mucho más compleja y problemática”.

Covarrubias sostiene que, en la historia, el conflicto y la violencia juegan sin duda un papel clave como mecanismo de explicación. “Sin embargo, la política es también negociación, entendimiento y consensos”. Concluye que quizás se le esté pidiendo demasiado al Museo de la Memoria. “¿No habrá llegado el momento de construir un museo que dé cuenta de los altos y bajos de nuestra democracia, entendida esta como un sistema de gobierno que se construye en el largo plazo y sin un horizonte claro y predeterminado?”, interpela Ossa. Señala que, a su juicio, ambos museos podrían trabajar en conjunto, pues en ningún caso el de la Democracia debería ser visto como una respuesta al de la Memoria. Agrega que sus misiones serían distintas, abarcando el segundo cuestiones que irían más allá de la memoria reciente.

El Gobierno reactivó, aunque en esta oportunidad más tímidamente, su proyecto de Museo de la Democracia, el cual, cuando fue anunciado, despertó una fuerte controversia entre oposición y oficialismo e incluso al interior de la derecha. Sus detractores sostienen que es debatible que para la preservación de los valores de la democracia sea necesaria la construcción de un museo. Y argumentan que para el fortalecimiento de estos valores podrían aprovecharse las capacidades de museos ya existentes, como el Histórico Nacional. Cuestionan también la cantidad de recursos públicos que involucraría esta iniciativa, el período que abarcaría la muestra (lo que no deja de ser una ironía) o la forma en que se presentarían las figuras de Salvador Allende y Augusto Pinochet.

5 F. J. Covarrubias, “Lo que el museo nos dejó...”, *El Mercurio/Columnistas*, 18 agosto 2018. <https://bit.ly/2DqgoFA>

Tomando en cuenta que el propio Presidente ha dado a entender que este espacio podría explorar las razones por las que se perdió la democracia en 1973, la oposición ha sugerido que esta propuesta podría consistir en un intento de empate con el Museo de la Memoria.

El expresidente Ricardo Lagos afirmó: “Me gustaría que fuéramos capaces de superar la teoría de cómo le empato al otro”. Y agregó que para respetar la democracia, en ella los derechos humanos son centrales y nada justifica su violación. “No es un tema de estar construyendo museos. El Museo Histórico Nacional es el museo de la democracia chilena, en tanto hemos tenido democracia en la mayor parte de nuestros 200 años. Usted lo arregla un poquito y tiene el mejor ejemplo de la democracia”.

Consultados sobre el estado de la iniciativa, altas fuentes del gobierno señalaron que “está todo en marcha”, que cuenta con todos los permisos requeridos. Aclararon que esperan obtener en comodato un espacio que hoy ocupa Correos de Chile y que, finalmente, se instalará en un sitio contiguo al Museo Histórico Nacional. En este espacio ocupará un lugar relevante la transición a la democracia. Su diseño museográfico contempla espacios para los presidentes de la República a partir de Patricio Aylwin, y cada uno de ellos tendrá su plataforma digital, que incluirá documentos y fotografías.

Si bien aún se desconoce la fecha de su inauguración, se presume que estará a cargo de Consuelo Valdés, la recién designada ministra de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. Con una vasta trayectoria y conocimiento en el mundo cultural, su designación permitió al Gobierno retomar la difícil agenda que enfrenta esta cartera: la puesta en marcha de la nueva institucionalidad. Esta incluye diversas reparticiones antes dispersas, la diferida designación de algunos directores de museos y la dotación de contenidos a la amplia red de centros culturales de Santiago y regiones.

Valdés prometió ocuparse de los requerimientos pendientes en infraestructura, facilitación del acceso a la cultura utilizando lenguajes más amigables y fomento del desarrollo de proyectos creativos. Anunció también la revitalización e inyección de recursos a los museos nacionales y la revisión de la compleja Ley de Monumentos Nacionales.

Una de sus primeras apariciones públicas consistió en una publicitada visita al Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, espacio emblemático de Michelle Bachelet al que prometió entregar atención y garantías. Al mismo tiempo, en Nueva York, la expresidenta asumía el cargo de Alta Comisionada de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Pueblos originarios

# Acuerdo Nacional por La Araucanía: gestación de un desencuentro

Felipe Agüero<sup>1</sup>

El gobierno de Sebastián Piñera ha representado, hasta ahora, un cambio visible en lo que venían siendo las relaciones de gobiernos anteriores, de la centro izquierda, con la temática mapuche, con representantes indígenas y con la región de La Araucanía. Por de pronto, y en contraste con el gobierno anterior, tanto el Presidente como varios de sus ministros comenzaron a visitar la región de manera frecuente. En especial el ministro de Desarrollo Social, entidad a cargo de la política indígena, ha sido un visitante frecuente de la zona, donde se ha reunido con numerosos dirigentes indígenas y líderes de comunidades, aparte de todos los otros sectores activos en la región.

El propósito era poner en práctica la alta prioridad que el Gobierno asignó desde el comienzo de su mandato a la política hacia la Araucanía, y echar a andar los debates y propuestas que conformarían el plan de largo plazo para el desarrollo económico-social y de paz para la región —el Plan Impulso Araucanía contenido en el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía anunciado el 24 de septiembre de este 2018—. <sup>2</sup> En este contexto, el ministro

---

1 Felipe Agüero. Doctor en 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.

2 Ministerio de Desarrollo Social, Intendencia de La Araucanía y Ministerios Sectoriales involucrados en Plan Impulso Araucanía, *Acuerdo Nacional por La Araucanía*, 24 de septiembre de 2018. Documento y Discurso del Presidente en <https://www.gob.cl/acuerdoporlaaraucaania/>

Alfredo Moreno se planteó en términos de una amplia disposición al diálogo con todos quienes estuvieran fuera de las actividades de violencia, y ello se manifestó en encuentros con dirigentes bastante críticos del Estado y del Gobierno, incluyendo a exvoceros de la Coordinadora Arauco Malleco (CAM) y, por cierto, del otro sector que ha venido reivindicando medidas drásticas de fuerza contra la “violencia mapuche”.

Los escepticismos iniciales respecto del alcance de las intenciones del Gobierno fueron dando pie a una constatación de cambios, al menos de estilo, en la forma de aproximarse a la región y a la temática. De manera muy decidora, se escuchaban entre personeros del mundo indígena afirmaciones como “al menos ahora nos contestan el teléfono”.

Este sentimiento es el reflejo de una actitud de creciente escepticismo y desconfianza hacia el Gobierno que fue tomando forma desde los primeros gobiernos de la Concertación. Importantes avances, como la Ley Indígena, la restitución de tierras y, mucho más tarde, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, eran contrarrestados en la percepción de las organizaciones indígenas por la falta de compromiso real con un cambio que incluyera sus principales demandas. La repetición *ad eternum* de la promesa del reconocimiento constitucional, que continúa inexistente; la reiteración de la conformación de comisiones presidenciales, como la Comisión Araucanía hacia fines del último gobierno de la presidenta Bachelet, que solo terminaban chuteando los problemas hacia adelante, fueron cementando una desconfianza y escepticismo bien fundamentados.<sup>3</sup> A ello se unía la discriminación y el uso de la ley anti-terrorista contra dirigentes indígenas, en medio de enfoques crecientemente policiales de parte del gobierno.

Frente a esto, el gobierno de Piñera ha visto una oportunidad de llenar un vacío y actuar, y de enfrentar de una nueva manera, integral, desde sus ideas y visiones, el problema del Estado de Chile con el pueblo mapuche. Ha hecho una apuesta doble: que puede terminar con la pobreza en la región más pobre de Chile y, al mismo tiempo, poner fin a la violencia. Ello cumpliría con lo que señaló M. Bachelet en su última cuenta pública, que “es hora de terminar con un conflicto que ha durado casi 500 años”,<sup>4</sup> tarea que ni sus gobiernos ni los anteriores supieron o quisieron abordar de manera frontal. Y, si para resolver los problemas de pobreza y violencia se diera paso a reformas políticas que acogieran demandas históricas, se

3 Felipe Agüero, “Chile en deuda: reparación o conflicto”. En P. Díaz-Romero, A. Rodríguez, A. Varas (eds.), *Un futuro imperfecto. Temas pendientes de una política sin programas*. Barómetro de Política y Equidad, vol. 12 (pp. 181-200). Santiago: Fundación Equitas, SUR Ediciones, Friedrich Ebert Stiftung, 2016.

4 [biobiochile.cl/Nacional](http://biobiochile.cl/Nacional), “Bachelet y La Araucanía: Es hora de terminar con un conflicto de más de 500 años”, 1 junio 2017. <https://bit.ly/2qTMz8A>

marcaría un hito en la tensa historia del relacionamiento de Chile con sus pueblos originarios.

La pregunta es, entonces, ¿tendrán las propuestas del Gobierno el alcance suficiente para aprovechar la oportunidad presentada? ¿O, por el contrario, se generará un nuevo y más grande desencuentro entre altas expectativas, por una parte, y por la otra, propuestas que quedarán ostensiblemente cortas? La tesis que se sugiere en este artículo es que, pese al impacto que pueda tener el despliegue de niveles altos de inversión en la zona, y la posibilidad de desarrollo de algunas alianzas productivas exitosas, van a generarse severos desencuentros por la no consideración de las demandas políticas del mundo indígena. Y, más aún, no solo porque las respuestas queden cortas, sino porque las demandas y las soluciones puedan ir corriendo por universos paralelos. Demandas políticas y territoriales, por un lado, pero abordadas desde enfoques de pobreza, por el otro. Y soluciones que involucran alta participación de empresas y grupos privados en los negocios que se abrirán en la zona. Pese a cierta retórica de interculturalidad, ella quedará solo en palabras si no se acompaña de cambios reales en las relaciones de poder.

Con las iniciativas y propuestas del Gobierno es mucho lo que está en juego. Desde luego, lo está la posibilidad de que se ponga freno a los niveles crecientes de desconfianza y escepticismo que las políticas del Estado (o su inacción) han generado en el mundo indígena y que han incrementado peligrosamente la tensión en sus relaciones. El Gobierno también se ha impuesto metas claras de superación de los índices de pobreza, a las que deberá responder, así como a su propósito de dar solución al problema de la violencia. Éxitos o fracasos en estas iniciativas afectarán fuertemente la evaluación que se haga del Gobierno, así como las relaciones que a largo plazo puedan establecerse entre las distintas corrientes políticas y el mundo indígena. Estará en juego también la eficacia de la visión modernizadora de las relaciones sociales que el Gobierno se ha propuesto emprender en general, y en el mundo indígena en particular, en torno a nociones reminiscentes de las ideas de responsabilidad social empresarial, a las que, además, se llega tarde. Junto a esto, se pone en juego la posibilidad de continuidad de la coalición gobernante hacia una nueva administración, y en particular del liderazgo que en ella quepa al ministro Alfredo Moreno, sobre quien los rumores de candidatura presidencial empiezan a tomar forma, aun si por ahora bajo su tajante negativa.<sup>5</sup>

En este ensayo describiremos el desarrollo inicial de la política indígena del Gobierno y las visiones en que se asienta; luego daremos una mirada a los problemas enfrentados en los primeros meses de gobierno, y analizaremos las

5 Véase "Diputados de la UDI perfilan a Alfredo Moreno como su candidato para las próximas elecciones presidenciales del 2021". *Emol/Nacional*, 28 octubre 2018. <https://bit.ly/2BidroS>

propuestas para el desarrollo y la paz en La Araucanía, concluyendo con una mirada a los principales desafíos que enfrenta.

## 1 Bases del enfoque del Gobierno a su política indígena

Sebastián Piñera, después de ganar la presidencia aumentando significativamente los votos entre primera y segunda vuelta y con nueve puntos de diferencia sobre su contrincante, decidió imprimir a su gobierno un propósito transformador de largo aliento. Desde el comienzo empezó a hablarse, dentro de la coalición ganadora, de las aspiraciones y posibilidades ciertas de alcanzar más de un periodo de gobierno para ella. La elección del gabinete inicial —empresarios y personas ligadas al mundo de la empresa, con una visión ideológica que afirma el papel preponderante del individuo y del mercado en el desarrollo, en todas las esferas, ya fueren productivas o educacionales— dio luces sobre la intención de una ofensiva ideológica que validara la versión sobre la existencia de un gran segmento social disponible para ser hegemonizado por estas visiones. Ello, por supuesto, con la condición de atrapar duraderamente esa gran cantidad de votos que se sumó de manera inesperada al voto duro del sector en primera vuelta. Para eso era necesario desplegar, por medio de algún relato, los encantos del impulso al crecimiento ofrecidos por la visión más pura del mercado (aunque ojalá de un modo más sofisticado que la fórmula del ministro Valente: “Si no le gusta, cámbiese”). Pero era necesario ir más allá, y acompañarlas con posturas de cambio entre los empresarios, aliados indispensables, especialmente de aquellos proclives a una visión más social, que entienden las demandas de las clases medias y sectores vulnerables, las acogen y quieren integrarlas. Este cambio, de la mano de cambios en las cúpulas de las organizaciones empresariales, de discurso más pluralista y modernizador, era indispensable para enfrentar su desprestigio por su involucramiento en episodios de corrupción, cohecho y simple aprovechamiento; todo, además, en medio de los altísimos niveles de desigualdad y concentración de la riqueza de todos conocidos.

Este enfoque fue rápidamente liderado por Alfredo Moreno, dirigente empresarial y exministro de Piñera, ahora a cargo del estratégico Ministerio de Desarrollo Social, el ámbito e instrumento para avanzar en la perspectiva de colaboración empresarial con los fines públicos del Gobierno. Para los empresarios esto se ve como un camino de redención y legitimación; y para el Gobierno, una vía para reunir apoyos sustantivos, económicos y de gestión, a sus propuestas sociales. Este involucramiento social del empresariado se hacía aún más necesario si se tiene en cuenta que el Gobierno, al mismo tiempo, pretendía impulsar una rebaja impositiva a los empresarios, aunque haya tenido que ser —con fuerte pesar de estos— postergada por limitaciones en los recursos fiscales.

Esfuerzos por materializar esta visión han tenido recientemente inicios de concreción en iniciativas tales como Compromiso País, que consiste en la colaboración público-privada en torno a problemas sociales urgentes, definidos sobre la base de un mapa de la vulnerabilidad elaborado en ese Ministerio. Varios grupos de trabajo se han conformado con participantes del Gobierno, sector privado, organizaciones de la sociedad civil, y personas de las universidades.<sup>6</sup> Específicamente en el área mapuche, el llamado del ministro Moreno ha tenido recientemente una acogida que *El Mercurio* destacó en su edición del 20 de octubre: “Inédita compra de tierras en Tirúa es la primera que contempla acompañamiento” (p. C10). Allí, según reporta este diario, en medio de conversaciones entre la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMPC), la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), la Municipalidad de Tirúa y la Comunidad Juan Lincopán, la compra del predio de 87 hectáreas frente al lago Lleu Lleu por Conadi a la CMPC para ser entregado a la Comunidad Juan Lincopán, involucraría que el total del monto recibido por la compra sería destinado a desarrollos productivos en esa zona.<sup>7</sup> El proceso, según el ministro Moreno, “puso a conversar a extremos opuestos, a veces enfrentados”, demostrando que “el problema no se resuelve solo tomando una decisión sobre un terreno, sino con un trabajo conjunto”, con el fin de replicarlo en otros lugares. No obstante, otros casos han mostrado que el trabajo conjunto es imposible y ha debido ser reemplazado por la acción de tribunales. Recientemente, en un fallo histórico, el Juzgado Civil de Cañete reconoció un título de merced de 1904 y sentenció a la empresa Forestal Celco S.A. (Angelini) a restituir 97 hectáreas de Bosques Arauco a la comunidad Ignacio Huilipán en la comuna de Contulmo. El tribunal condenó duramente la intención de la empresa de acreditar de mala fe la propiedad del terreno.<sup>8</sup>

6 “El Ministerio de Desarrollo Social ha elaborado un instrumento llamado Mapa de la Vulnerabilidad, el cual ha permitido identificar y priorizar, por el momento, dieciséis “grupos vulnerables”. El sector público, la academia, sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos representantes trabajarán juntos para atender sus problemáticas mediante soluciones colaborativas y efectivas, donde converjan ideas, talentos, proyecto. Véase Ministerio de Desarrollo Social, #CompromisoPaís, s/f, consultado 28 octubre, 2018 (<https://bit.ly/2TrZdZu>). Véase también el comentario crítico de Carlos Peña en su columna “Compromiso País: Liberal Comunismo”, *El Mercurio*, Columnistas, 21 octubre 2018 (<https://bit.ly/2PK3rcR>).

La alineación del sector privado en estas actividades tiene trazos de las ya no tan nuevas nociones de responsabilidad social empresarial, pero que ahora parecen cobrar nuevo impulso. Al respecto, véase F. Agüero, “La promoción de la responsabilidad social empresarial en América Latina”, en C. Sanborn y F. Portocarrero (eds.), *Filantropía y cambio social en América Latina* (pp. 147-178). Lima: Editorial Universidad del Pacífico, 2008. <https://bit.ly/2fRSWUv>

7 El acuerdo todavía no estaba concluido, razón por la cual la Municipalidad de Tirúa declinó comentar para esa nota de *El Mercurio*.

8 Siendo este un fallo de primera instancia, la empresa probablemente apele en instancia superior. *Biobiochile.cl*, “Fallo histórico: justicia restituye a comunidad indígena tierras de forestal del Grupo Angelini”, 2 octubre 2018. <https://bit.ly/20xNd9s>

Estas iniciativas son continuadores de los anteriores encuentros 3xi (inspiración, inclusión, innovación) que impulsó el ministro Moreno junto a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), la Asociación de Emprendedores de Chile (Asech), el Sistema B, la Comunidad de Organizaciones Solidarias y el Centro de Innovación de la Universidad Católica, y que reunió en Villarrica a 120 líderes, que asistían “como personas”, que incluían desde líderes máximos de esas organizaciones, a exmiembros de la CAM y al lonko Aniceto Norín. El espíritu que animaba a los organizadores del encuentro era resumido por el presidente de la CPC, Alfonso Swett, para quien “esto constituye una tremenda responsabilidad, al conocernos no desde los roles, sino que desde las personas, desde los sufrimientos, las incomprensiones y las esperanzas”.<sup>9</sup> Uno de los empresarios asistentes, el director de la CMPC Bernardo Matte, “indicó que había aprendido en dos días lo que no había aprendido en 25 años”, algo de notar para el dueño de una empresa que controla 750.000 hectáreas en la zona, atravesando 103 comunas y 358 comunidades mapuche,<sup>10</sup> y en que la tierra es la principal demanda indígena.

La apreciación de dirigentes mapuche sobre el encuentro se alejó del aspecto del conocimiento personal remarcado por los empresarios, afirmando más las propias demandas. Víctor Ancalaf, por ejemplo, ex CAM, encontró que “fue un encuentro valioso para el desarrollo de ambas culturas, que tiene que ver con el acceso a los derechos que nuestro pueblo tanto necesita”.<sup>11</sup> En otra nota, de *El Mercurio*, consultado sobre su rol en la violencia, señaló que “esta es una práctica que nos enseñó el Estado chileno y frente a la cual reaccionamos”, y que su postura actual “es otra arista del movimiento mapuche y tiene que ver [con] cómo mejoramos, porque ninguna lucha en el mundo se sustenta sin la base económica”.<sup>12</sup> Por su parte, anticipando los problemas que enfrentará el Gobierno entre dirigentes mapuche respecto de su iniciativa, el presidente de la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, Juan Carlos Reinao, se manifestó decepcionado con el encuentro: “Me voy con los mismos conocimientos que llegué. Aquí no hay conversación política, no hay una conversación sobre el conflicto entre el pueblo mapuche, el Estado y las Empresas”.<sup>13</sup>

9 V. Fuentes y O. Delbene, “Clima para avanzar en el entendimiento marca el encuentro ‘3xi’ en La Araucanía”, *El Mercurio/Columnistas*, 2 agosto 2018. <https://bit.ly/2TqREm4>

10 C. Pizarro, “El papel de Bernardo Matte en el nuevo trato con La Araucanía”, *La Tercera/Pulso/Economía & Dinero*, 30 septiembre 2018. <https://bit.ly/2S3gpDj>

11 V. Fuentes, “Distendido diálogo entre empresario forestal y ex vocero de la CAM cierra ‘3xi’ en Villarrica”, *El Mercurio/Noticias*, 3 agosto 2018. <https://bit.ly/2zeWcDy>

12 V. Fuentes y O. Delbene, cit., nota 9.

13 *biobiochile.cl*, “Alcalde mapuche decepcionado por poco avance en cumbre de líderes en La Araucanía”, 2 agosto 2018. <https://bit.ly/2Qa41Uw>

Más allá de las visiones de colaboración y diálogo, la política hacia La Araucanía se asienta en varios elementos de diagnóstico de parte de un sector en el Gobierno sobre los verdaderos problemas de fondo. El primero está basado en una preocupación que venía sosteniendo el ministro Moreno desde antes de entrar al Gobierno, que consistía en el peligro de un gran incremento de la violencia entre grupos organizados por dirigentes mapuche reivindicando tierras y propietarios defendiendo las suyas, ya fueren parceleros, camioneros o grandes empresas forestales. Esto demandaba acción, iniciativa rápida y oportuna, encaminada a poner a las distintas posiciones en diálogo, y destinada a señalar determinación de parte de la autoridad.

Este diagnóstico, a su vez, partía del reconocimiento, inédito en la derecha, de que en la base de los problemas hay un conflicto territorial que se origina en la ocupación chilena de los territorios mapuche al sur del Biobío. El programa presidencial de S. Piñera se refiere así a “la complejidad de la relación del Estado con los pueblos indígenas, con sus extendidas raíces históricas que encierran conflictos, violencias e injusticias seculares aún no reconocidas ni reparadas suficientemente. Ello se manifiesta con particular fuerza en La Araucanía, cuya ocupación por el Estado chileno durante la segunda mitad del siglo XIX dio origen a problemas de muy difícil solución”.<sup>14</sup> Desde otros sectores de la coalición de gobierno el diagnóstico era diferente, centrado únicamente en ver los problemas como de violencia mapuche, y con propuestas de sistemas de inteligencia 2.0 con participación de las Fuerzas Armadas en la organización, tal como se proponía en el programa de Felipe Kast.<sup>15</sup>

El segundo elemento de diagnóstico por parte del Gobierno es que la principal base del problema anterior es la cuestión de las tierras, en el sentido de que las tierras restituidas permanecen improductivas y sujetas a ataduras legales que impiden la flexibilidad necesaria para su adecuado uso. De aquí emanaban las intenciones de reformar o eliminar el artículo 13 de la Ley Indígena, tal como estaba planteado en el Programa de Gobierno: “modificar la ley indígena para potenciar el uso productivo de las tierras entregadas a los miembros del pueblo mapuche reduciendo o eliminando las prohibiciones de vender, hipotecar, arrendar, o disponer de sus tierras”. El énfasis dado por los

14 Sebastián Piñera Echenique, *Construyamos Tiempos Mejores para Chile. Programa de Gobierno 2018-2022*. Santiago: Chile Vamos, 2017. [www.sebastianpinera.cl](http://www.sebastianpinera.cl). Se recomienda, para los programas presidenciales, ver Felipe Agüero, “Derechos Indígenas e Institucionalidad: visiones desde las candidaturas presidenciales”, *Documento de Trabajo ICSSO No 44/enero 2018* (Universidad Diego Portales). <https://bit.ly/2TqZ3lm>

15 Hay que señalar que el programa de José Antonio Kast, fuera de la coalición, planteaba la declaración del estado de emergencia y el envío de fuerzas militares a La Araucanía, así como la instauración permanente de la convocatoria del Consejo de Seguridad Nacional. Por su parte, en su participación en primarias, el candidato Manuel José Ossandón señalaba que uno de los problemas en La Araucanía era precisamente caracterizar los problemas como de seguridad y no como problema político.

voceros de la coalición ha sido el de la “reconversión productiva”. El presidente Piñera lo remarcó con claridad durante el Encuentro Empresarial de La Araucanía (Enela), que se realizó en el Hotel Dreams de Temuco el 28 de junio: “El plan Impulso en La Araucanía lo vamos a potenciar en torno a tres grandes pilares fundamentales. La reconversión agrícola, segundo el potenciamiento del turismo y tercero aprovechar la capacidad de esta región para ser una verdadera capital de las energías limpias y renovables”.<sup>16</sup>

El tercer elemento, asociado al anterior, se refiere a que los niveles de pobreza más altos del país se encuentran en La Araucanía. Las trabas a la inversión acentúan la situación de pobreza e impiden el desarrollo, tanto en esta región como en el resto, incluidas las mineras. Desde esta visión es que surgía la idea de que Chile debía denunciar (salirse de) el Convenio 169 de la OIT.

Como se señaló en una carta que circuló alrededor de la fecha de asunción de Piñera a la Presidencia (“Alerta: Los derechos de los pueblos indígenas están siendo amenazados en Chile”) y que fue entregada al nuevo Gobierno, varios personeros ligados a él proponían la retirada del Convenio 169, dejando ver que era una postura compartida por Sebastián Piñera y Alfredo Moreno, pues era visto como una seria traba para el desarrollo de las inversiones.<sup>17</sup> Al parecer, en una interpretación errónea de una de sus cláusulas, se creía que se abría en 2018 el periodo de denuncia, y eso explica la serie de declaraciones en ese momento. Sin embargo, luego se aclaró que el periodo de denuncia es cada diez años desde que entró en vigencia. Esto es, el periodo próximo sería en 2021. Con esta indicación, el ruido en torno a esto cesó, por ahora.<sup>18</sup>

16 L. Jiménez, “Piñera apura a la oposición: ‘Pónganse a trabajar’”, *La Segunda*, 28 junio 2018, p. 4. <https://bit.ly/2Q8ynHd>

17 En la carta se señalaba: “Diego Hernández, presidente de la Sociedad Nacional de Minería —que reúne a los empresarios del sector minero— recomendó al país salirse del Convenio 169 porque ‘hoy cualquiera puede decir que es pueblo originario para aprovechar las ventajas en la discusión de los proyectos’. (La Segunda, 12.01.2018). Andrés Molina, ex intendente de la Araucanía y actual diputado electo, sostuvo que el Presidente Piñera no estaría conforme con la aplicación de dicho Convenio, y que apoyaba salirse del convenio por cuanto ‘retrasa el desarrollo’ (La Tercera, 20.01.2018). Y otro diputado electo, Harry Jurgensen, de la coalición que entra al gobierno en marzo reafirmó ‘que la permanencia de este convenio tendrá que entrar en una etapa de estudio para determinar si es factible ... eliminarlo’ (biobiochile.cl, 23.01.2018). Y, más recientemente, en su editorial principal del 20 de febrero recién pasado, El Mercurio, anunció: ‘Se acerca la posibilidad de denunciar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) —es decir, que Chile se margine reglamentariamente de sus disposiciones’ porque ‘hay quienes acusan que ese instrumento se ha convertido en una seria traba para el desarrollo de las inversiones, por lo que abogan por discontinuar la adhesión al mismo’” (<https://bit.ly/2FyEQqL>). Este autor fue signatario de esa carta, que contó con decenas de firmas de dirigentes indígenas, de ONG y académicos, tanto de Chile como del exterior.

18 No obstante, es oportuno referir aquí otra instancia de resistencia a acuerdos y organismos supranacionales de parte del Gobierno, como se evidenció en la sorpresiva negativa de Chile a firmar el Acuerdo de Escazú, después de haber liderado por años las negociaciones para su conclusión. Como señalara Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Cepal, para apoyar una “senda de desarrollo más igualitario, inclusivo y sostenible, América Latina y el Caribe cuenta hoy con un instrumento multilateral sin precedentes: el

## 2 Inicio de la administración Piñera

El Gobierno inició su enfrentamiento de la cuestión indígena y la puesta en práctica de su política de manera dificultosa y contradictoria. De una parte, el ministro Moreno dio la partida a sus visitas frecuentes a la región, ampliando rápidamente con cada visita el círculo de diálogos con los diversos sectores, al mismo tiempo que trabajaba con el intendente regional para echar andar la comisión que prepararía el Plan Impulso Araucanía. Sus visitas combinaban reuniones con el sector de propietarios que demandaba acciones enérgicas contra la violencia, y con dirigentes indígenas de diverso tipo, lonkos, presidentes de comunidades, funcionarios. El ministro se mostraba genuinamente dispuesto a un diálogo sin exclusiones. En abril señaló que no descartaba reunirse con personas de la CAM o cualquiera que actuara sin violencia, y hacia fines de junio, luego de una reunión en Ercilla con víctimas de violencia rural, se reunió por dos horas con el exvocero de la CAM, Víctor Ancalaf, en la casa de este. En dicha reunión, Moreno manifestó que “vengo a escuchar y no a decir”, agregando que “lo importante es entender que los derechos de las personas llegan hasta donde se topan con los de otro. A medida que esa sea su disposición, siempre será interesante conversar con todos”.<sup>19</sup>

De otra parte, también hacia fines de junio, el presidente Piñera anunciaba la creación de una fuerza especial, entrenada en Colombia, que recibió el nombre de Comando Jungla, destinada a combatir el terrorismo en la región. El destacamento, anunciado con una escenografía que no dejaba dudas sobre la calidad de su equipamiento, con tanquetas y sofisticados medios para el combate especializado, ponía el énfasis en otra cara de la política indígena bastante distinta de la anterior, y que algunos veían como complementaria mientras otros como contradictoria. Este había sido el énfasis inicial del presidente.<sup>20</sup> El 23 de marzo, en su primera visita regional, acompañado de varios de sus mi-

---

Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, también conocido como el ‘Acuerdo de Escazú’. Adoptado en marzo de este año en Escazú, Costa Rica, este acuerdo ofrece a nuestros Estados y sociedades una plataforma pionera para avanzar hacia el acceso pleno a la información, a la participación más allá de la consulta y a la justicia ambiental” (<https://bit.ly/2qSvPP8>). La decisión de no firmar se basaba en la preocupación por la posibilidad de someter, bajo ese Acuerdo, materias de controversia a la jurisdicción de la Corte de la Haya, en momentos en que se esperaba un fallo negativo de esta Corte en el diferendo con Bolivia. *El Mercurio*, 27 septiembre 2018, C4.

19 *Cooperativa.cl*, “La Araucanía: Ministro Moreno se reunió con ex vocero de la CAM2”, 25 junio 2018. <https://bit.ly/2tAp99u>

20 Énfasis que volvería a hacer en junio en el encuentro con empresarios en Temuco, referido más arriba al describir la nueva fuerza policial: “Se han preparado en Chile y en el extranjero. Esas fuerzas están diseñadas para ejecutar acciones de disuasión e intervención. Esa fuerza de trabajo está constituida por 80 carabineros, en cuatro unidades distintas, están dotadas de lo más moderno en materia de tecnología. Tienen vehículos blindados, con sistemas aéreos no tripulados, con sistemas eficaces de transporte de personas, cámaras integradas y cámaras técnicas de corto alcance”. *La Segunda*, 28 junio 2018, p. 4.

nistros, anunció la presentación de una moción para la reformulación de la ley antiterrorista, así como un comité de ministros a cargo de Alfredo Moreno para la elaboración de un plan de desarrollo y paz para la región.<sup>21</sup>

No obstante la atención especial al fenómeno de la violencia, especialmente quema de camiones en predios de empresas forestales o asociadas, el fenómeno no daba muestras de detenerse. El 18 de julio se reportaba que la Asociación de Contratistas Forestales veía con alarma la expansión del radio de acción de las acciones de violencia, que abarcaba un número cada vez mayor de comunas (12), cubriendo las regiones de La Araucanía, Los Lagos y Biobío, con un alto número de atentados (26) en lo que iba corrido del año. El gerente de la asociación, René Muñoz, decía tener “muchas expectativas respecto del resultado que podría obtener el actual gobierno”, pero reconocía que “este se ha visto sobrepasado por los grupos terroristas”, al mismo tiempo que diputados oficialistas llamaban a que “el Gobierno tome de una vez por todas el toro por las astas”.<sup>22</sup> En su principal editorial de ese día, *El Mercurio* se lamentaba también de la extensión de la zona de violencia y de la realización de cinco ataques en 72 horas, señalando: “La falta de resultados, sin embargo, no podrá prolongarse indefinidamente sin dañar la credibilidad de la estrategia adoptada por las autoridades y el apoyo hasta ahora recibido”.<sup>23</sup>

La situación de expectativas que se abrían con la práctica de diálogos del ministro Moreno, que convivía en una dinámica fluida con los énfasis en acciones policiales en la “lucha contra el terrorismo”, empezó a tensarse fuertemente con la prolongación de la huelga de hambre del machi Celestino Córdova, condenado por el asesinato del matrimonio Luchsinger MacKay ocurrido el 4 de enero de 2013. La prolongación de la huelga y el aumento del riesgo inminente a su salud comenzaron a captar la atención del Gobierno, mientras cobraban mayor visibilidad diversas movilizaciones indígenas. El machi había estado en huelga de hambre durante varios meses por no conseguir permiso para salir hacia su comunidad por 48 horas para realizar una ceremonia espiritual. El 24 de abril había depuesto una huelga mantenida por cien días en espera del cumplimiento de compromisos para un diálogo con el Gobierno, pero la reinició el 31 de mayo por falta de cumplimiento;<sup>24</sup> y ante la continua negativa del permiso de parte del Gobierno, el 23 de julio el machi decidió iniciar una huelga de hambre seca en la cárcel de Temuco. Denunciando la transgresión del Convenio 169 de la OIT y recomendaciones de relatores especiales

---

21 *El Mercurio*, 24 marzo 2018, C10.

22 *El Mercurio*, 18 julio 2018, C4.

23 *El Mercurio*, 18 julio 2018, A3.

24 *24horas.cl*, “Celestino Córdova retoma huelga de hambre tras no recibir permiso de Gendarmería”, 31 mayo 2018. <https://bit.ly/2DMNSPd>

de las Naciones Unidas, solicitaba 48 horas de salida para la renovación de su rewe como un derecho de una autoridad espiritual mapuche y el derecho de los pertenecientes a pueblos indígenas de ejercer sus creencias espirituales y ceremonias en las cárceles y habitar módulos exclusivos en ellas. Demandaba también “la restitución de nuestras tierras, territorio e indemnización y compensación por los daños causados histórica y actualmente por actos de lesa humanidad por parte del Estado chileno” y “la absolución de todas y todos nuestros peñi y lamieng perseguidos política y judicialmente por causa mapuche”.<sup>25</sup>

Finalmente el Gobierno cedió a la solicitud, permitiéndole al machi una salida por solo quince horas mediante un fuerte despliegue policial, que incluyó un contingente de 150 efectivos de fuerzas especiales de Carabineros además de 70 de Gendarmería, a lo que se sumaron carros lanza gases y helicópteros. La ceremonia, en la que el machi contó con un radio de diez metros y la presencia de 24 de las 150 personas de su entorno que había solicitado, fue observada por funcionarios del Instituto Nacional de Derechos Humanos y de la oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Pese a que la realización de la ceremonia puso fin a la huelga de hambre y distendió una situación de alta tensión, los dirigentes mapuche quedaron insatisfechos. Frente al enorme despliegue policial, Juan Carlos Reinao, presidente de la Asociación de Municipalidades con Alcalde Mapuche, dijo que “son más de 500 efectivos, entre gendarmes y carabineros. No me parece correcto lo que está ocurriendo en La Araucanía”. Por su parte, según reportó *La Tercera*, el dirigente mapuche y facilitador en las negociaciones entre el gobierno y el machi, Mijael Carbone, señaló que “Gendarmería nunca actuó de buena fe, siempre tuvo un as bajo la manga, intentando que Celestino no llegara a su rewe. La disponibilidad que tuvo el Estado fue por las movilizaciones”.<sup>26</sup>

El Gobierno, que enfrentaba la oposición de importantes sectores dentro de su coalición, sucumbió a las presiones de las movilizaciones mapuche y al riesgo cierto de un desenlace fatal, con graves consecuencias políticas. Con el objetivo de vencer las resistencias dentro de su coalición, se valió de la ingente labor de diálogo y contactos del ministro Moreno para sentar en la misma mesa al lonko Aniceto Norín y a Jorge Luchsinger, hijo del matrimonio muerto en el incendio del que se culpó y condenó al machi Celestino Córdova. Durante dos horas, según reportó *El Mercurio*, junto al ministro y el machi Camilo Mariano Cayupil, Luchsinger y el lonko que fue condenado en 2003

25 radiokurruf.org, “[Comunicado] Machi Celestino y Manuel Baltierra inician huelga de hambre”, 23 julio 2018. <https://bit.ly/2Ohjcl2>

26 C. Zamorano y J. Matus, “Más de 260 carabineros y gendarmes custodiaron a machi Celestino en rewe”, *La Tercera*/Nacional/Noticias, 28 julio 2018, <https://bit.ly/2DP9NFJ>

por cinco delitos terroristas y luego absuelto en 2014 por demanda contra el Estado chileno en el sistema interamericano, “intercambiaron sus visiones sobre la violencia y consensuaron que ambos la rechazan y buscan lo mismo para sus familias: poder vivir y trabajar en paz” y “concordaron en la necesidad de realizar ‘gestos concretos’ para terminar con el odio y la división en la zona en la que ambos habitan”. Producto de este encuentro, Luchsinger señaló: “A modo de una pequeña contribución a la paz en La Araucanía, como familia no nos oponemos a que el machi Celestino Córdova reciba un permiso para salir a renovar su rehue”.<sup>27</sup>

Desde este episodio, las acciones de violencia en las regiones del sur han disminuido apreciablemente, lo que coincide con lo manifestado por Héctor Llaitul, dirigente de la CAM: “Como CAM anunciamos un cese de todas las acciones de resistencia vinculadas a la petición del machi Celestino Córdova”; y agregó: “Estamos en un escenario propicio para un diálogo de alto nivel con aquellas autoridades que busquen una salida política y no necesariamente la vía policial”.<sup>28</sup> El Gobierno no ha dado luces sobre la existencia actual o futura de un diálogo de este tipo. Lo que sí es claro es que desde entonces el Gobierno pudo concentrarse en el alistamiento y finalmente anuncio del esperado plan de desarrollo y para la paz en La Araucanía.

### 3 El Acuerdo Nacional por La Araucanía

El 24 de septiembre, el presidente Piñera presentó en una ceremonia en Temuco el Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social, ministerios sectoriales involucrados en el Plan Impulso Araucanía y la Intendencia de La Araucanía: “A mediados del siglo XIX el Estado ejerció la ocupación de tierra que pertenecía a ellos. Sigue siendo de mucho dolor y desconfianza para muchos habitantes de esta región. Mientras más antiguos son los problemas, más razones hay para enfrentarlos con más voluntad y compromiso. Ese es el sentido de este Acuerdo Nacional por el Desarrollo y la Paz en La Araucanía”. En verdad, no se trata propiamente de un acuerdo sino de un plan elaborado desde el Gobierno y que tiene la pretensión de transformarse en una serie de acuerdos legislativos y constitucionales, y en políticas.

Lo primero necesario de destacar es el reconocimiento que hace un gobierno de derecha respecto de que la raíz de los problemas es “un conflicto territorial que perdura hasta el día de hoy”, originado en la ocupación de te-

27 *Emol/Nacional*, “Familia Luchsinger no se opone a permiso para que Celestino Córdova salga de prisión para renovar su rehue”, 25 julio 2018. <https://bit.ly/2KgANhl>

28 *La Tercera/Pulso*, “Líder de la CAM anuncia fin de acciones de resistencia vinculadas a Celestino Córdova y llama al gobierno a abrir diálogo”, 27 julio 2018. <https://bit.ly/2qUZk32>

territorios mapuche por parte del Estado de Chile en el siglo XIX (p. 3). “A ello se sumó una política de Estado tendiente a asimilar a los pueblos indígenas a la sociedad occidental, muchas veces instándolos a dejar de lado su cultura y tradiciones ancestrales” (p. 3). Todo ello, se señala, ha resultado en una severa brecha social y económica, que ha dejado a la región fuera del desarrollo que ha tenido lugar en el resto del país. Propone como solución, el diálogo, la reparación, el reconocimiento, el progreso y el respeto al Estado de Derecho (p. 6). Plantea el acuerdo con un sentido de urgencia, con un sello regional que reconozca a un pueblo y su cultura y valore la diversidad, y con un plan habilitante y una idea de un motor productivo que impulse un desarrollo integral e inclusivo.

El primer principio planteado —la voluntad de diálogo, acuerdo y búsqueda de paz, entendido como diálogo amplio y de buena fe— involucra la creación de un Consejo por el Reencuentro de La Araucanía y la mantención de un proceso permanente de diálogo, “incluyendo el tema de compra de tierras y desarrollo territorial indígena” (p. 9). Por otro lado, el documento se ocupa extensamente de “la ayuda del Estado a aquellos que han sido víctimas de hechos de violencia”.

Desde el Principio 2 —Reconocimiento y valoración de nuestra diversidad— se desprende una serie dispersa de medidas que van desde reconocer la función docente de los educadores tradicionales para la enseñanza de la asignatura de lengua, cultura e historia indígenas, nuevas bases curriculares para la asignatura de lengua y cultura indígena, un instructivo sobre lengua y ceremonial intercultural, revisión de los contenidos indígenas de los textos escolares de historia, y varias otras medidas.

Se plantea una reforma constitucional para incorporar el “reconocimiento y la valoración de los pueblos indígenas que habitan el territorio” (p. 12), que parta de los acuerdos alcanzados en el proceso de consulta indígena realizado por el Gobierno anterior en 2017. No se especifica aquí si se considerarán las propuestas indígenas que emergieron de esa consulta, o la propuesta constitucional del Gobierno, que no tomaba en cuenta elementos esenciales de lo que los indígenas expresaron en la consulta. El Gobierno se ha comprometido a presentar un proyecto de reforma constitucional antes del fin de 2018, y de lo que aparece en el Acuerdo no queda para nada claro qué contenidos contendrá que vayan más allá del reconocimiento y valoración de los pueblos.

Respecto de institucionalidad indígena y representación política, se anuncia que se pondrá urgencia a los proyectos de ley que crean el Ministerio y el Consejo de Pueblos Indígenas, este último con indicaciones que fortalezcan sus atribuciones como interlocutor y continuador del diálogo, que les permitan ser parte efectiva en la toma de decisiones en las materias que les son

propias. Por último, se propondrá una ley de cuotas mínimas para promover la participación de candidatas indígenas en las elecciones, con un incentivo económico (a los partidos) “a través de un reembolso mayor por voto obtenido por los candidatas indígenas” (p. 13). Con esta propuesta se descarta la posibilidad de que la participación se haga por vía de cupos directos en el Congreso.

En cuanto al desarrollo territorial indígena, el Acuerdo se plantea en términos críticos de “algunas de las protecciones que hoy establece la ley indígena sobre las tierras [pues] limitan fuertemente el emprendimiento...” (p. 13). Por ello propone “ampliar la posibilidad para que las comunidades puedan suscribir contratos de arriendo, mediería o aparcería, etc. en sus tierras indígenas sin que estas dejen de ser mapuche (...) aumentando el plazo máximo permitido”, y “generar títulos individuales de dominio” a partir de la división del título común de las comunidades titulares de tierras. También plantea “Articular fondos públicos con gestión privada y levantamiento de capitales a través de fondos de inversión privados para realizar proyectos en tierras indígenas en que sus propietarios deseen realizarlos mediante asociatividad...” (p. 14).

Finalmente, desde el Principio 3 —Desarrollo integral e inclusivo para la región— se presenta el Plan Impulso Araucanía 2018-2026, cuyo objetivo es alcanzar “una convergencia de los indicadores sociales y económicos de la región al promedio nacional, en un plazo de dos periodos de gobierno” (p. 15). Para ello propone una cartera inicial de 491 proyectos de inversión pública que equivale a un aporte de 8.043 millones de dólares en el periodo 2018-2026, con fondos provenientes de los ministerios sectoriales, que priorizan su inversión en esta región. El 60% de ese monto se concentrará en Vivienda y Obras Públicas.

#### **4 Evaluación crítica**

El plan de inversiones, al que se sumarán aportes de privados, sin duda representará un influjo significativo de nuevos recursos para la región, del que podrá esperarse un desarrollo importante en infraestructura, y podrá ser fuente de un mayor nivel de apoyo al Gobierno en la región. No obstante, como este plan no ha sido discutido con representantes locales, especialmente indígenas, aun cuando el texto señala sensibilidad a las preferencias y especificidades locales, puede ser también una fuente de problemas y rechazos. Ya sobre esto ha habido pronunciamiento de un buen número de dirigentes indígenas, quienes han advertido que

las formas de vida mapuche son respetuosas de la naturaleza, por lo que cualquier iniciativa de “desarrollo” debe ser respetuosa de nuestras lógicas y conocimientos. Ello, cobra especial relevancia en el contexto de crisis ecológica y medio ambiental que sacude al wallmapu, Chile y el mundo

actual; justamente a consecuencia de ese “desarrollo” que se nos quiere imponer y que rechazamos desde nuestros propios conocimientos acerca de la naturaleza (IxoFillMogen).<sup>29</sup>

Se alude en la misma declaración a la falta de participación en los planes que se anuncian:

[Nuestra existencia y proyección como mapuche] ... se encuentra amenazada por los anuncios y medidas gubernamentales que se vienen presentando a nuestras espaldas, como parte del llamado plan IMPULSO ARAUCANÍA. Plan que rechazamos, porque se ha construido sin nuestra participación ni consentimiento, donde las personas mapuche que vienen conversando con el gobierno no nos representan...

Es desde esta situación que la abogada constitucionalista Amaya Álvarez Marín, en representación de dirigentes mapuche, presentó el 23 de octubre un recurso de protección que la Corte de Apelaciones de Temuco ya declaró admisible, por no respetar el intendente y el secretario regional ministerial (seremi) respectivo el derecho a la consulta previa e informada. Los dirigentes señalan que las medidas del Plan Impulso Araucanía “causan un impacto significativo y directo que exige una consulta indígena”.<sup>30</sup>

Más allá de las oportunidades que puede presentar y los desafíos que ya enfrenta el Plan Impulso Araucanía, las principales preocupaciones recaen sobre los temas contenidos en el Acuerdo del que es parte.

El primer y principal problema es que, como señala la declaración citada arriba, “el tema de la restitución territorial no está sobre la mesa de esas conversaciones”. Esta, que es la principal demanda indígena, no está contemplada en el Acuerdo. Hay solo una alusión muy general, en la sección sobre Voluntad de Diálogo, en que se dice que habrá un amplio y permanente proceso de diálogo con los pueblos indígenas sobre las medidas del acuerdo y su implementación, “incluyendo el tema de compra de tierras y desarrollo territorial indígena...”. Esta difusa promesa de diálogo futuro sobre compra de tierras y desarrollo territorial para nada satisfizo las expectativas que se habían creado entre dirigentes indígenas. Al revés, señalan los dirigentes signatarios de la declaración citada, que

La respuesta gubernamental acerca del proceso de restitución territorial ha sido confusa y poco transparente. Como ejemplo, han informado a nuestros dirigentes desde CONADI que —ahora— se devolverán sólo las

29 *mapuexpress.org*, “Convocan a marcha mapuche en rechazo al Plan Impulso Araucanía y por la restitución y defensa del territorio”, 31 agosto 2018. <http://www.mapuexpress.org/?p=25988>.

30 *mapuexpress.org*, “Plan Araucanía de Piñera deberá ser discutido en la Justicia por no aplicar consulta indígena”, 29 octubre 2028. <http://www.mapuexpress.org/?p=26287>

hectáreas que restan del Título de Merced, Acto que consideramos regresivo y atentatorio contra el principio de ampliación de nuestro espacio territorial consagrado en el derecho mapuche (Azmapu), en la propia ley indígena y en los instrumentos jurídicos internacionales como el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. (párr. 1)

“El sentido de urgencia y de hacerse cargo” que el texto del Acuerdo Nacional afirma como distintivo de esta propuesta en relación con las anteriores, se queda, pues, corto. Corto respecto de las expectativas indígenas e inconsistente en cuanto a sus propias consideraciones iniciales de diagnóstico. Si lo que hay es un “conflicto territorial” que se arrastra desde la decisión del Estado de Chile “de ocupar el territorio al sur del Bío-Bío con chilenos del norte del país y extranjeros europeos traídos para poblar la zona”,<sup>31</sup> entonces dejar fuera la cuestión de la restitución territorial plantea un problema, que es recogido directamente por aquellos dirigentes de forma que, paradójicamente, no es muy distinta de la planteada en el texto del Gobierno. Dice la declaración de los líderes mapuche:

Es de suma importancia precisar que las condiciones de precariedad económica que caracterizan a la sociedad Mapuche hoy, es [sic] consecuencia de la ocupación militar, del despojo territorial y material y la negación de nuestra existencia colectiva, que impulsó el Estado chileno al anexas el Wallmapu a su jurisdicción, a través del proceso de conquista (1856-1881) y su posterior radicación (entregando Títulos de Merced).<sup>32</sup>

Este es el gran desencuentro a que se alude en el título de este artículo. El problema es que no solo no se aborda la cuestión de restitución, sino que sobre tierras se habla únicamente en términos de ponerlas en uso productivo mediante la inclusión de otros actores, para lo que se propone modificar las normas existentes en la Ley Indígena sobre enajenación de tierras, tal cual se describió arriba. Sobre esto, la opinión de los líderes indígenas es tajante:

Es de consenso Mapuche la oposición a cualquier modificación de la ley indígena que permita su venta o arrendamiento de nuestras tierras. Consideramos que esta propuesta de Gobierno, busca perpetuar la lógica colonialista que ha caracterizado al Estado en su relación con el Pueblo Mapuche, que considera que el “desarrollo” sólo es posible desde aquellos actores (patronal-empresariales) con posibilidades de arrendar tierras mapuche, y no desde los propios mapuche a través del necesario pago de la

31 *Acuerdo Nacional por La Araucanía*, cit., p. 3.

32 *El Ciudadano*, “Referentes mapuche rechazan Plan Araucanía del Gobierno y convocan a marchar por restitución territorial”, 10 septiembre 2018. <https://bit.ly/2x0pAvi>

deuda histórica de parte del Estado, para hacer posible un “desarrollo propio” en las tierras que han sido devueltas.<sup>33</sup>

En la marcha realizada el 26 de septiembre en Temuco en protesta contra el Plan anunciado por el Gobierno, los letreros y pancartas más visibles llevaban la leyenda “La tierra no se vende ni se arrienda, se recupera”.<sup>34</sup> Y el sentimiento predominante era el enunciado en el título de una columna de Pedro Marileo, *werkén* de la Comunidad Antonio Paillao en la comuna de Tirúa: “Plan Araucanía: un guiño al empresariado y latifundios con poder”.<sup>35</sup>

Un segundo gran problema es el de la institucionalidad política. La propuesta es, sin duda, un avance, dado que en la actualidad se parte de cero. Pero también aquí la propuesta se queda corta, en términos de la oportunidad que podría abrirse para un cambio sustantivo, teniendo en cuenta tanto los progresos constitucionales que, en esta materia en particular, se han experimentado en América Latina, como los contenidos del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración sobre derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, de las cuales el país es signatario. El Acuerdo plantea continuar con proyectos anteriores, como el Ministerio de Pueblos Indígenas (no hay claridad sobre el nombre que este Gobierno querrá darle), sobre el que solo se menciona que se dará urgencia al proyecto ya presentado, y el Consejo de Pueblos. Se señala el propósito de avanzar hacia el reconocimiento constitucional, sobre el que habrá una propuesta para fines del 2018, sin tampoco especificar su contenido.

La innovación principal en este campo es la propuesta de presentar un proyecto de ley de cuotas en las listas que se presenten a las elecciones. El Gobierno consideró que esto era más fácil que designar cupos especiales en el Congreso, pues los parlamentarios difícilmente cederían escaños para estos cupos. La preferencia indígena era por la posibilidad que se descartó, porque lo otro es quedar atrapados en las dinámicas de los partidos que, según P. Marileo, “ya deben haber empezado a buscar reclutas con apellidos de pueblos originarios para llenar las cuotas de sus listas”.

En esta área, las propuestas más específicas que presente el Gobierno tendrán que lidiar con las que han presentado dos grupos de parlamentarios, uno liderado por el senador Huenchumilla y otro por la diputada Emilia

33 *mapuexpress.org*, “Convocan a marcha mapuche en rechazo al Plan Impulso Araucanía y por la restitución y defensa del territorio”, 31 agosto 2018. <http://www.mapuexpress.org/?p=25988>

34 Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales (OLCA), “[Chile] Contundente rechazo a Plan Araucanía y un llamado a la unión para que los propios Mapuche decidan la vida y el futuro del Wallmapu”, 26 septiembre 2018. <http://olca.cl/articulo/nota.php?id=107436>.

35 Pedro Marileo, “Plan Araucanía un guiño al empresariado y latifundios con poder”, *mapuexpress.org*, 26 septiembre 2018. <http://www.mapuexpress.org/?p=26046>.

Nuyado. Ambas propuestas expresan una nueva forma de institucionalidad política, que parte del reconocimiento de la plurinacionalidad. “Chile es una comunidad de naciones, compuesta por la nación chilena y las naciones originarias, que se organizan en un Estado plurinacional, democrático y participativo”, es la propuesta de Emilia Nuyado, parecida a la del senador Henuchumilla: “La soberanía reside en la Nación chilena y en los diversos Pueblos Indígenas”. De allí se siguen planteamientos de libre determinación, en línea con los convenios internacionales, de autonomía colectiva, derechos de crear y aplicar su propio derecho, así como distritos indígenas y circunscripciones senatoriales especiales.<sup>36</sup>

Hay un tercer problema relacionado con la restricción de las propuestas a la región de La Araucanía, mientras que el pueblo mapuche existe también, al menos, en las regiones de Biobío y Los Lagos. Varios dirigentes han expresado su insatisfacción con esta restricción. En particular las siete comunas de la provincia de Arauco han manifestado su molestia, incluyendo al alcalde de la comuna de Los Álamos de esa provincia, vinculado a la Unión Demócrata Independiente (UDI).<sup>37</sup>

Finalmente, hay que señalar que los temas de seguridad ocupan un lugar importante, incluyendo el esfuerzo de reparaciones a las víctimas de violencia rural. Y desde la coalición gobernante, hay sectores que se encargan de enfatizar este aspecto persistentemente. Por ejemplo, el senador Felipe Kast, continuando con los énfasis hechos en su programa de gobierno presentado para las primarias, consultado en *La Tercera* por cuáles deben ser los elementos centrales del Plan Araucanía, señala tres: la reconversión productiva, la reparación a las víctimas, y la seguridad.<sup>38</sup>

En suma, pienso que se ha gestado un nuevo desencuentro. Pero este no es como los anteriores, que se producían por falta de interés y prioridad. Este, en cambio, que arranca de nuevas formas de entender el problema del relacionamiento del Estado con el pueblo mapuche, avanzando sobre concepciones

36 Los proyectos fueron presentados el 4 de julio por el senador Francisco Henuchumilla (PDC) junto a los senadores Alfonso De Urresti (PS), Juan Ignacio Latorre (RD), Yasna Provoste (PDC) y Jaime Quintana Leal (PPD) (Cámara de Diputados, Proyecto de Ley “Reconoce la plurinacionalidad y los derechos de los pueblos indígenas”, Boletín N° 11873-07) y el 19 de julio por la diputada Emilia Nuyado (PS) junto a los diputados René Alinco (IND), Miguel Crispi (RD), Fidel Espinoza (PS), Hugo Gutiérrez (PC), Marcos Ilabaca (PS), Manuel Monsalve (PS), Daniel Núñez (PC), Alexis Sepúlveda (PRSD) y Víctor Torres (DC) (Cámara de Diputados, Proyectos de Ley, Boletín N° 11939-07: proyecto de reforma constitucional titulado “Modifica la Carta Fundamental para consagrar el reconocimiento de los pueblos indígenas, su cultura y tradiciones, y garantizar su participación y representación política”).

37 Nodal (*Noticias de América Latina y el Caribe*), “Chile: Piñera lanzó el Acuerdo Nacional Por La Araucanía y hubo críticas de las comunidades originarias”, 24 septiembre 2018 (<https://bit.ly/2Fv4I6N>). Véase también la columna de Diego Ancalao, “Plan impulso Araucanía: crónica de un nuevo fracaso”, *El Mostrador*, 31 agosto 2018 (<https://bit.ly/2KdF1q6>).

38 *La Tercera*, 24 de septiembre de 2018, p. 14.

previas, no pecará de desinterés. Al contrario, está lleno de energía, pero es la energía del inversionista. El lema es la reconversión agrícola, gestada desde fuera del mundo mapuche, sin atender sus demandas más profundas de recuperación de sus territorios. El impulso es hacia el arrendamiento de las tierras, no su restitución. Y con esta gran limitación, se limitan también sus propuestas políticas institucionales.

Una nota final: la política del Gobierno enfrenta una fuerte oposición mapuche. Más allá de sus encuentros con líderes y personalidades mapuche, el grueso de las corrientes organizadas acusa este gran desencuentro y se opone al Plan. La declaración citada arriba, que llamaba a la marcha en Temuco de oposición a esa política y “por la restitución y defensa del territorio”, estaba apoyada por un número considerable de líderes de base, de comunidades, así como por algunos de los líderes de las principales organizaciones activas, como la Alianza Territorial Mapuche (Mijael Carbone Queipul), la Identidad Territorial Lafkenche (Javier Marihuen) y los Consejeros Nacionales Mapuche ante la Conadi, José Marilén e Iván Carilao.<sup>39</sup> Hay ahí, según la propia autoconvocatoria, un gran esfuerzo nuevo de unidad: “como referentes de base, hemos tomado la decisión de autoconvocarnos y avanzar en resoluciones preliminares, tanto para responder a dicha política gubernamental como también para convocar a nuestros pueblo a manifestar su descontento bajo el principio de la unidad”.<sup>40</sup>

Al mismo tiempo, se aprecia mayor independencia y autoafirmación de los liderazgos que han estado asociados a partidos políticos. Es el caso de la diputada Emilia Nuyado (PS), que, con gran asertividad, impulsó que se incluyera al exministro del Interior, Mario Fernández, y al exsubsecretario, Mahmud Aleuy, en el informe final de la indagatoria de la comisión investigadora del caso Huracán de la Cámara de Diputados, que les atribuyó responsabilidades. “Desde mi punto de vista, hoy día como dirigente mapuche y diputada de la República, para mí era importante establecer quiénes estuvieron a cargo y que se establecería para la historia los pueblos indígenas y también de la sociedad chilena, un informe en el cual deben estar los nombres de quienes tuvieron participación directa en la toma de decisiones”. “Tenía que hacerlo”, señaló la diputada Nuyado: “Yo llegué a este Congreso, y antes de ser diputada, soy una dirigente mapuche”. Y haciendo alarde de una vocación de liderazgo nacional,

39 Véase J. Donoso, “Los hijos mapuches de la democracia: Alianza Territorial Mapuche Pü Löf Xawün”, *Sud-historia* 6, enero-junio 2013.

40 Otros liderazgos de distinto nivel y visibilidad y arraigo que han sido citados en este artículo (por ejemplo, Héctor Llaitul, Aucán Huilcamán, Juan Carlos Reinao, Diego Ancalao Pedro Marileo) se han expresado en el mismo sentido, del mismo modo que concejales y la diputada Nuyado. Véase también *elciudadano.com*, “Referentes mapuche rechazan Plan Araucanía del Gobierno y convocan a marchar por restitución territorial”, 10 septiembre 2018 (<https://bit.ly/2OSNvUg>); y Biodiversidad en América Latina y el Caribe, “Chile: Convocan a marcha mapuche en rechazo al Plan Impulso Araucanía y por la restitución y defensa del territorio”, 31 agosto 2018, <https://bit.ly/2ZOWROO>

hacia todos los chilenos, la diputada concluyó: “Esperamos que estas recomendaciones puedan servir para que nunca más en Chile a ningún ciudadano le suceda lo que le ha sucedido al pueblo mapuche”.<sup>41</sup>

¿Tomarán nota las autoridades de gobierno y otros dirigentes políticos de las tendencias a la mayor asertividad y unidad de los liderazgos mapuche?

Estarán obligados a hacerlo, como resultado de la movilización de repudio por la muerte de Camilo Catrillanca a causa de un balazo en la cabeza, recibido durante la acción del Comando Jungla en la tarde del 14 de noviembre en la Comunidad Autónoma de Temuicui, mientras regresaba de jornadas agrícolas en un tractor. Para una operación contra un robo de autos a la salida de un colegio, se puso en acción tanquetas, vehículos blindados, helicópteros y un gran número de efectivos de esta unidad antiterrorista entrenada en Colombia. Tarde o temprano, la unidad especializada inserta en una zona donde no hay terrorismo ni guerrillas, pero entrenada para actuar como si los hubiera, terminaría activando todo su impresionante poderío, cansada del peso de su capacidad ociosa, ocupada solo en pequeñas escaramuzas contra delitos comunes. En este trágico caso, todo su poderío terminó empleándose contra un joven comunero conduciendo un tractor. Y con ello, el enfoque de militarización ha venido a escamotear la puesta en escena del Plan Araucanía y sus promesas. El Plan Araucanía “comienza a irse al carajo”, señaló el dirigente Aucán Huilcamán,<sup>42</sup> apuntando en la misma dirección que el ministro Moreno, quien “aseguró que hechos como estos dificultan la implementación del Plan Araucanía”.<sup>43</sup> Se reveló así la imposible coexistencia del enfoque del diálogo con el enfoque de militarización.

41 V. Marín, “Las razones de la diputada Nuyado (PS) para incluir a Aleuy y Fernández en informe sobre Huracán: ‘Soy dirigente mapuche’”, *Emol.com/Noticias*, Nacional, 23 octubre 2018, <https://bit.ly/2PD-YUwz>

42 *soychile.cl/soytemuco*, “Aucán Huilcamán dijo que con la muerte de Catrillanca ‘El Plan Araucanía comienza a irse al carajo’”, 15 noviembre 2018. <https://bit.ly/2Dx39Tp>

43 *soychile.cl*, “Moreno: hechos como la muerte de comunero ‘hacen más difícil’ implementar el Plan Araucanía”, 15 noviembre 2018. <https://bit.ly/2FwtMup>

# Dilemas críticos en la relación de los pueblos indígenas con el Estado de Chile: 28 años del Pacto de Nueva Imperial

Domingo Namuncura<sup>1</sup>

Lo primero que es preciso destacar es todo lo que hemos avanzado en 25 años desde la promulgación de la Ley Indígena en 1993, y cuánto ha significado el Pacto de Nueva Imperial suscrito en 1989 entre los Pueblos Indígenas y la Concertación de Partidos por la Democracia. Lo segundo es abordar una auto-crítica necesaria; y lo tercero, analizar críticamente el llamado Plan Araucanía anunciado en Temuco.

El Pacto de Nueva Imperial, suscrito en diciembre de 1989, fue un hecho histórico que abrió importantes esperanzas a nuestros pueblos para resolver las más graves injusticias cometidas por la dictadura militar respecto de sus derechos conculcados, y especialmente por lo que significó el despojo de tierras y aguas por la dictación del Decreto Supremo 2568 de 1979. El Pacto expresó demandas muy sentidas para iniciar la reparación de tales injusticias, e implicó un primer acercamiento importante de los pueblos indígenas hacia los actores políticos democráticos que iniciaron la transición.

---

<sup>1</sup> Trabajador Social (Universidad Católica de Valparaíso). Ex Director Nacional de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi) (1997-1998). Docente universitario en las Escuelas de Trabajo Social de la Universidad Academia de Humanismo Cristiano (UAHC), Instituto Profesional Santo Tomás (IPST) y Universidad Católica de Valparaíso (UCV). Primer Embajador de Chile de origen mapuche en la nación maya de Guatemala (2014-2018).

En lo principal, el Pacto de Nueva Imperial buscó eliminar el Decreto 2568, que significó enormes costos en vida y en patrimonio para los indígenas chilenos durante la dictadura militar, y en él se planteó la necesidad de reemplazarlo por una legislación más justa. Este fue el compromiso fundamental, el cual se cumplió tres años después con la promulgación de la Ley Indígena 19.253, que rige hasta hoy. Entre sus normas figura el artículo 13, que brinda especial protección a las tierras indígenas ante cualquier nuevo abuso o despojo. La aplicación de la Ley ha hecho posible la recuperación de más de 500.000 hectáreas de tierras, que hoy están inscritas en el Registro Nacional de Tierras, bajo la tutela del Estado.

Entre 1993 y el presente año, sin embargo, y a pesar de importantes avances —como el desarrollo de fondos especiales, de Tierras, Aguas, Cultura y proyectos sociales—, los resultados esenciales siguen siendo insuficientes.

En efecto, es innegable que la Ley Indígena 19.253 tiene hoy un enorme valor histórico, puesto que de todas las legislaciones que se han dictado en Chile, desde sus orígenes en 1810 hasta esta fecha, es la normativa que más larga duración ha alcanzado. Ella abrió caminos por los cuales se han ido instalando derechos y una conciencia social que han brindado un importante soporte a las demandas de fondo de los pueblos originarios. Cometeríamos un error de apreciación si juzgáramos esta ley como inútil o insuficiente. Digamos nada más que, gracias a la existencia del Fondo de Tierras y Aguas, el mundo indígena ha logrado recuperar tierras y aguas que constituyen hoy parte fundamental de su patrimonio histórico. Pero esto, y diversos otros logros de la Ley, no constituyen ni un favor ni una dádiva de los gobiernos. Son resultado de un compromiso político y de un deber del Estado, tal como quedó de manifiesto en el informe oficial de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, del año 2004.<sup>2</sup>

Aun así, el proceso de 25 años de aplicación de esta legislación ha implicado luces y sombras. Los gobiernos democráticos que contribuimos a elegir no siempre han estado a la altura de los compromisos contraídos y esto merece una profunda evaluación crítica. No hay dudas de que, en determinadas circunstancias, hubo voluntad política para efectuar avances importantes, como fue en 1990 la inmediata creación de la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI), desde donde surgieron las primeras propuestas institucionales para abordar la dura realidad de los pueblos indígenas. Un segundo hito fue la promulgación de la Ley Indígena 19.253 en octubre de 1993, que cerró el

---

2 *Informe de la Comisión Verdad Histórica y Nuevo Trato con los Pueblos Indígenas.* El informe oficial fue presentado por el presidente Lagos en abril de 2004, en una ceremonia oficial en La Moneda. Posteriormente, la presidenta Bachelet resolvió publicarlo como un aporte especial, y se imprimieron 10.000 ejemplares. En [http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901\\_recurso\\_2.pdf](http://www.memoriachilena.cl/602/articles-122901_recurso_2.pdf)

negativo impacto de las normas dictadas por la dictadura respecto del derecho de tierras y creó la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi). Más tarde, en 2004, el grupo nacional de trabajo que culminó en el Informe Nacional de Verdad y Nuevo Trato contribuyó a instalar en el Estado la verdad histórica sobre las injusticias cometidas en contra de los pueblos originarios; y finalmente, en 2008, el Estado ratificó el Convenio 169 de la OIT, hoy Ley de la República.

Estos hitos relevantes contaron con un amplio consenso de la sociedad, de las instituciones del Estado y de las fuerzas políticas, y todo ello proporcionó un marco más que suficiente para abordar con mayor profundidad la demanda y la cuestión social indígena.

Sin embargo, el escenario de hoy es sombrío. Hay que reconocer, con desazón, que nunca los compromisos políticos contraídos con los pueblos indígenas fueron asumidos con una conciencia profunda acerca de la importancia de reconocer, en dichos pueblos, un rol y un protagonismo que supera cualquier condición étnica, de raza, o social o económica. Esto representa en el continente, y en Chile, una falla política e ideológica de magnitud. Para el mundo conservador, los pueblos indígenas son ciudadanos comunes y corrientes, que deben cumplir obligaciones y cuyos derechos patrimoniales son limitados, porque están sujetos al interés del bien común de la nación que los alberga. Su razonamiento es simple pero claro.

En el mundo progresista, sin embargo, hemos podido constatar que su mirada hacia lo indígena tiene muchísimas limitaciones. Para la izquierda tradicional, históricamente, los indígenas fueron considerados campesinos y, como mucho, aliados del movimiento rural proletarizado. No hubo respecto de ellos una mirada distintiva. Las primeras reformas agrarias de fines de los sesenta e inicios de los setenta lo denotan claramente, al considerar a los indígenas como titulares de asentamientos campesinos.

En suma, para el mundo político, al menos hasta fines de los años noventa, lo indígena no constituía un tema de orden mayor, y eso explica que las reparaciones como la Ley Indígena, la creación de la Conadi y de los Fondos de Tierras y Aguas, junto a otros proyectos y políticas públicas, fuesen vistos más bien como una forma de subsidio del Estado y no como una política de inclusión y de reconocimiento de derechos culturalmente esenciales para nuestra democracia.

Si hasta la dictadura militar los indígenas estaban ampliamente invisibilizados en la sociedad y reprimidos en cuanto a sus derechos, desde la transición democrática de 1990 hacia adelante, lo indígena fue visto como un problema social más, y esto limitó las posibilidades de adentrarnos en sus derechos fundamentales.

Chile suscribió oficialmente, en el año 2007, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas,<sup>3</sup> y con ello adquirió un compromiso de principios. Al año siguiente y después de dieciocho años de espera, el Congreso chileno ratificó el Convenio 169. La sociedad chilena y el movimiento democrático demoraron desde 1990, dieciocho años, en instalar una normativa pro derechos indígenas, y no siempre con un total convencimiento político: ello se vio reflejado en los presupuestos públicos, en negativas y obstrucciones constitucionales, en una muy limitada apertura en tareas de gobierno y en el sostenimiento o nula confrontación de prácticas racistas y de discriminación social, cultural y económica, a lo que se ha sumado en los últimos años la criminalización de la demanda indígena y la represión militar en un contexto de criminalización, particularmente de la demanda mapuche. En lo político, solo desde hace unos pocos años, los partidos políticos han comenzado a abrir algunos espacios y todos ellos son aún muy insuficientes.

Podemos decir, entonces, autocríticamente, que la sociedad chilena, el Estado y sus instituciones, y los movimientos progresistas siguen en deuda con los pueblos originarios. Y seguramente se requerirá algunos otros años de espera para lograr alcanzar el mínimo estándar de derechos que la declaración universal y el Convenio 169 señalan.

Los recientes anuncios del llamado Plan Araucanía reflatan los problemas. El mundo conservador nunca comprenderá de manera suficiente que el protagonismo indígena deriva de una creciente toma de conciencia por parte de nuestros pueblos y que su lucha es centenaria. Nuestras demandas no emergen solo de situaciones contingentes. Están fundadas en razones que provienen con anterioridad a la instalación del Estado y que son una respuesta a su actuar represivo en diversos órdenes de cosas. Todo aquello está señalado con detalle en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato. En tal sentido, nuestras demandas representan la posición de pueblos indígenas, y no de grupos o poblaciones étnicas. Y situados territorialmente en lo que hoy se denomina Chile, los pueblos indígenas somos constitutivos de una plurinacionalidad nunca reconocida por los chilenos y sus instituciones hasta ahora, razón por la cual señalamos que cualquier nueva Constitución no será auténticamente democrática sin este sello distintivo que configura nuestra condición de nación intercultural.

Por lo tanto, los pueblos indígenas no estamos pidiendo al Estado determinados favores. Pedimos que nos reconozcan constitucionalmente, que no afecten y, por el contrario, amplíen nuestros derechos territoriales, especial-

3 Naciones Unidas, Asamblea General, *Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas* (A/RES/61/295), 10 de diciembre de 2007. En <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6030.pdf>

mente usurpados. No estamos solicitando una gracia de “Su Señoría”, sino la inclusión de nuestros derechos en una institucionalidad que no es completamente democrática sin la voz de nuestros pueblos. Lo nuestro no es pedir favores, sino la expresión de derechos; y, por lo mismo, no podemos renunciar a aquello, como no hemos renunciado a ser pueblos distintivos, durante siglos.

El mundo conservador no comprende estos aspectos. Sus intereses están concentrados en la ganancia, en la conquista de mercados, en el fortalecimiento de la iniciativa individual y en la mantención y extensión de un modelo culturalmente hegemónico y excluyente. Por eso es por lo que el Plan Araucanía pone énfasis en los recursos financieros y convoca a los privados a fortalecer sus inversiones en regiones como La Araucanía. Y para facilitar estos objetivos, se pretende acabar con la norma que en la Ley Indígena protege a las tierras ancestrales, con el argumento de que la pobreza indígena es producto de la falta de recursos y, hoy, de la “incompetencia productiva” de las comunidades. Y cuestionan el Convenio 169, porque lo ven como un problema para sus proyectos de inversión extractivista. Y si de ellos dependiera —como fue con el Decreto 2568 en dictadura—, les gustaría borrar de una plumada ese tratado internacional. El espíritu de hegemonía colonial está presente en este raciocinio.

Frente a este escenario, los pueblos indígenas tienen una enorme responsabilidad en hacer prevalecer sus demandas históricas. Pero, a veces, esto se observa con dificultad, particularmente por la dispersión de nuestras organizaciones; por la diversidad de vocerías que pretenden, cada una, expresar su propia verdad; y por las dificultades de construir consensos entre diferentes liderazgos, para hacer visible y potente una voz unitaria y sólida de los pueblos indígenas.

En tal sentido, encuentros nacionales y regionales realizados en el país hasta antes de la suscripción del Pacto de Nueva Imperial en 1989, y aniversarios como los 28 años de este Pacto, son una magnífica oportunidad para convocar a un proceso de diálogo de todas las expresiones orgánicas, sociales, intelectuales, culturales y políticas de los pueblos indígenas de Chile. Y ello para resolver como pueblos una postura política clara y determinante ante la sociedad chilena y el Estado, asumiendo como válidos todos los caminos pacíficos de lucha y ocupando todos los escenarios disponibles para hacer presentes nuestras demandas. En tal sentido, en vez de juzgarnos entre nosotros mismos, a los indígenas que participan en diversas instancias del Estado, de los partidos y de las academias, debería valorarse el que contribuyen también, como en la comunidad y en la sociedad civil indígena, a forjar estos propósitos.

Este proceso de unidad debiera poder iniciarse en congresos o encuentros regionales de pueblos indígenas, convocados unitariamente por distintas or-

ganizaciones, hasta arribar en un plazo mediano a un gran encuentro nacional de los pueblos originarios. Contamos a favor con importantes sensibilidades en la sociedad chilena que podrán acompañar este proceso. Las organizaciones gremiales y políticas democráticas podrán valorar la importancia de esta iniciativa y, sin duda, las instituciones del Estado (Gobierno, Congreso Nacional, Poder Judicial) no podrán desatender al hecho político principal de que los pueblos indígenas actúen unitariamente y con un claro carácter plurinacional. Toda organización social y política que actúa sin un sentido de unidad resentirá sus demandas y las aplazará aún por mucho más tiempo. Esto es un hecho de la historia y diversos procesos así lo demuestran.

Llega, entonces, el desafío histórico de encarar las dificultades con una lógica de movimiento orgánico unitario, con una plataforma básica de acuerdos y compromisos, tal como en su momento ocurrió con el Pacto de Nueva Imperial, iniciativa que respondió a un momento específico de nuestra historia en la lucha contra las injusticias cometidas por la dictadura militar. Pero la demanda indígena no puede seguir esperando. Y esto representa un desafío de mucha responsabilidad para todos los actuales liderazgos indígenas que sepan valorar hoy que lo que los une es muchísimo más fuerte que lo que los separa.