

Barómetro de política y equidad

lope

**El primer año.
Modelo para armar**

Abril 2011

Barómetro de Política y Equidad. El primer año. Modelo para armar

Fundación Equitas

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

Fundación Friedrich Ebert

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

Fundación

EQUITAS

FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG

Barómetro de política y equidad

bpe

**El primer año.
Modelo para armar**

Abril 2011

Índice

	Presentación	
	p. 6	
1		
Política	El primer año: ¿Aire fresco y luz del sol?	
	<i>Augusto Varas</i>	
	p. 12	
2		
Economía	La política económica en el gobierno de Piñera	
	<i>Hernán Frigolett</i>	
	p. 46	
3		
Política Social	La política social al finalizar el primer año del gobierno de Piñera:	
	¿Path dependent?	
	<i>Eugenio Rivera Urrutia</i>	
	p. 64	
4		
Educación Superior	Políticas de educación superior y equidad en el bicentenario:	
	balance del primer año de gobierno de Piñera	
	<i>Luis Eduardo González y Oscar Espinoza</i>	
	p. 86	
5		
Empleo y Protección Social	Muchos titulares, pocas novedades y malas noticias	
	<i>Patricia Silva</i>	
	p. 104	
6		
Ciudad y Reconstrucción	El primer año de las políticas urbanas de Sebastián Piñera:	
	el monólogo auto-elogioso	
	<i>Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez</i>	
	p. 118	
7		
Género	Nuevos imaginarios para viejas ideas: la agenda de género en la	
	administración Piñera	
	<i>Pamela Díaz-Romero</i>	
	p. 138	
8		
Pueblos Originarios	Condenas a Mapuche. El inicio de una nueva etapa de resquemores	
	<i>Domingo Namuncura</i>	
	p. 158	
9		
Política Cultural	El desafío de la derecha: Colonizar un territorio de la izquierda	
	<i>Marcia Scantlebury</i>	
	p. 176	
10		
Medios de Comunicación	Políticas de Comunicación: bienes públicos, leyes privadas	
	<i>Elisabet Gerber</i>	
	p. 194	

Presentación

Equidad

"Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece".

Real Academia Española

El análisis del primer año de la administración Piñera, en particular su segundo semestre de gestión, ha permitido obtener un cuadro más nítido del diseño político del Ejecutivo. Este se estructuró, de hecho, sobre tres ejes principales: una estrategia política orientada a conformar una nueva derecha, liderada por un presidente con fuerte apoyo popular, capaz de cooptar al centro político; la configuración, a través de la propia gestión gubernamental, de una nueva forma de acción del Estado; y un intento de reeducar y limitar al sector privado protegiendo los intereses de los consumidores.

El incremento del consumo privado, inventarios y exportación de recursos naturales permitió la recuperación económica pero ha mantenido el dólar a la baja. El aumento del crédito bancario permitió superar las ganancias ya abultadas de 2009, siendo los bancos los beneficiarios directos de la recuperación del gasto interno. En un marco de equilibrio fiscal efectivo la política económica contendrá el gasto en educación y salud y se continuará con el esquema neoliberal, profundizando la subsidiariedad del Estado y el asistencialismo, en un esquema político cada vez más marcado por el clientelismo. Considerando la diferencia estadística irreconciliable entre la nueva encuesta nacional de empleo y la antigua es difícil establecer la realidad de la recuperación del empleo.

En este marco, la política social ha mantenido ciertas orientaciones de la administración anterior, agregándole unas nuevas, pero las tensiones observadas en el campo político entre la derecha tradicional y la "nueva derecha", sugieren que el futuro de la política social estará determinado por el resultado de la confrontación al interior de la Alianza, así como por la capacidad de reconstitución de la oposición y de la movilización de los actores sociales.

Como muestra de la inercia estatal, en el campo de la educación superior no ha habido grandes cambios, aunque se han incrementando los recursos para becas de pre grado, mientras que aquellos destinados a becas de estudios de postgrado se vieron

reducidos. Simultáneamente, el gobierno se ha preocupado por reforzar la educación técnica de nivel medio y superior, postergada durante los gobiernos de la Concertación, favoreciendo el acceso de jóvenes provenientes de familias más pobres. A la vez ha consolidado el modelo privatizador manteniéndose el régimen de autofinanciamiento imperante previo y concluyendo procesos no terminados.

Los cambios más agudos se han observado en el campo laboral donde se ha redireccionado la política de fiscalización de la Dirección del Trabajo privilegiando la conciliación con las empresas en los juicios de reclamación de multas, notándose una baja importante de demandas interpuestas por tutela laboral y el incremento sustantivo en el uso de la mediación para evitar judicializar o cursar multas. Lo más importante es que a través del uso de facultades administrativas, decretos ministeriales, resoluciones, dictámenes, circulares y órdenes de servicio se han ido cambiando importantes políticas públicas en estas materias, modificando estructuras institucionales, eliminando unidades, adjudicando recursos sin licitaciones públicas, todo cubierto por la legalidad existente.

La gestión gubernamental en materias urbanas ha mostrado las principales fallas de la coalición de gobierno, apareciendo dos conjuntos de temas relevantes: los de agenda corta asociados a la reconstrucción y los de agenda larga relativos a políticas urbanas, como los planes reguladores. Entre los primeros destacan nuevas normativas, las irregularidades en la reconstrucción, las luchas urbanas y la criminalización de las protestas urbanas. En los de agenda larga, las discusiones acerca de los subsidios habitacionales y las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Se concluye que el sector de vivienda y ciudad arrastra limitaciones estructurales que han dificultado su funcionamiento en la medida que existe un Estado subsidiario sin capacidad para responder a los derechos sociales; un mercado del suelo urbano sometido a la

especulación de las empresas inmobiliarias, un sistema de subsidios habitacionales que no opera adecuadamente y unas herramientas de planificación urbana y territorial ineficientes.

Por su parte, en materia de los derechos de la mujer se ha consolidado un enfoque privatizador esbozado en los primeros meses de la administración. Tanto en sus discursos como en las iniciativas presentadas se observa como el gobierno ha ignorado sistemáticamente el origen político, cultural y/o económico de la discriminación de género enfatizando, por el contrario, la dimensión subjetiva, centrándose en atender las consecuencias de la desigualdad al interior de la pareja o en la relación trabajadora/ empleador. Al retroceso observado en este abordaje de la discriminación, se suma una acción hacia las mujeres en tanto grupo vulnerable, aproximación que queda ampliamente reflejada en el diseño de la propuesta de extensión del postnatal presentada al Congreso. Paralelamente, se observa con mayor nitidez el drástico reemplazo de los think tanks progresistas y líderes feministas por interlocutores vinculados al sector empresarial, configurando una nueva agenda en que el objetivo de la equidad es sustituido por el aumento de la empleabilidad femenina.

La condena de cuatro mapuches a 25 años de cárcel, acusados de "delitos terroristas" que se encuentran en una nueva huelga de hambre ha vuelto a situar las relaciones entre Pueblos Indígenas, Estado y sociedad chilena en un nuevo punto de tensión. Esta sentencia con más tinte político que jurídico es una pieza histórica demostrativa de una cultura que sigue discriminando a los indígenas lo que tendrá serios efectos en las nuevas generaciones, hoy no dispuestas al sometimiento. La politización del juicio, bajo la Ley Antiterrorista, muestra la incapacidad del Estado de comprender que los conflictos indígenas no se resuelven con "sentencias ejemplarizadoras", represión y violencia estatal en el sur, sino con una política pública indígena que reconozca a los pueblos ancestrales su condición originaria de naciones con derechos que el Estado de Chile debe reconocer, estando este gobierno muy limitado para entender tal dimensión del problema.

La política cultural del gobierno se ha centrado en convencer a la opinión pública y a los artistas que la cultura no es sólo patrimonio de la izquierda. Al mismo tiempo, el terremoto evidenció la precariedad de nuestro patrimonio y reafirmó la convicción ministerial en la

necesidad de una ley de donaciones efectiva, en una cultura aliada con la economía que puede producir empleos y divisas para el país. Como parte de la corrección a lo realizado por sus predecesores el ministro sostiene que si bien ha aumentado la oferta cultural, ella no se ha traducido en mayores audiencias por lo que está decidido a subsidiar la demanda. Convencido de la necesidad de masificar la cultura ha insistido en una alianza entre cultura y televisión. Sus críticos indican que al estar concentrado en la reconstrucción, en el activismo cultural y los anuncios, hay ausencia de proyectos legislativos, advirtiendo que este año será decisivo para evaluar al evaluador.

El énfasis puesto entre cultura y televisión coincide con a iniciativa legislativa del gobierno el materia de televisión digital. El proyecto del Ejecutivo establece una serie de criterios en cuanto a la duración de las concesiones y a los plazos para gozar plenamente de la concesión que son claramente discriminatorios y favorables a un tránsito a nuevas formas de financiamiento y otros privilegios para los actuales concesionarios de televisión abierta, con lo cual la tendencia a la concentración del poder mediático en el país se incrementará.

En síntesis, desde el punto de vista de la equidad, en este último período se observa un énfasis en política social (educación, salud, previsión, desarrollo social) que cambia los criterios universales introducidos en los últimos veinte años, por los de focalización orientados a los sectores más pobres, políticas que se implementan a través de una acción del Estado de nuevo tipo. Esta privilegia a los actores privados como contrapartes ejecutantes (cultura, educación, salud, reconstrucción, medios de comunicación), le imprime una nueva racionalidad individualista a las acciones y reenvía los temas de género al mundo de lo privado e inter subjetivo. Los cambios en el manejo de las relaciones laborales e inter étnicas, sustituyendo lo colectivo y solidario por una individuación radical, ha dejado relativamente desprotegido al ciudadano frente al mercado, aun cuando se le ha protegido en cuanto consumidor.

Política

1

El primer año: ¿aire fresco y luz del sol?

Augusto Varas

Resumen

En este período destaca el inacabado diseño político gubernamental producto de las crecientes diferencias intra Alianza, una gestión empíricamente impopular y un manejo de conflictos en que predomina una inicial y excesiva demostración de fuerza que deja paso a la negociación Mapuches, Rapa Nui, Lota, Magallanes).

Se analiza el intento de conformar una nueva derecha, liderada por un presidente popular y una cohorte de dirigentes políticos autónomos de los partidos, capaz de cooptar al centro político completan este diseño la configuración de una nueva forma de Estado y el intento de reeducar y limitar al sector privado protegiendo los intereses de los consumidores.

La gestión de gobierno centrada en la reconstrucción e iniciativas políticas (presupuesto, reformas políticas, educación) muestra contradicciones entre la retórica y los hechos (medio ambiente, multi rut, derechos humanos, comunicaciones, género), así como temas no resueltos en las áreas de seguridad ciudadana (cárceles, Carabineros) y fuerzas armadas.

Se analizan las reacciones de la oposición ante las iniciativas gubernamentales y las tensiones producto de los intentos de refundación concertacionista. Finalmente, se esbozan algunas tendencias para el próximo semestre.

Introducción

La primera invitación que la Coalición por el Cambio hizo al país en la campaña presidencial de 2009, fue olvidarse del pasado y “abrir de par en par las puertas y ventanas para que entre el aire fresco a renovar y la luz del sol a iluminar”.

Cumplido un año de gobierno del Presidente Piñera, los desarrollos observados indican que si bien el crecimiento logró la meta, las tensiones al interior de la Concertación continuaron y algunas iniciativas del Ejecutivo erosionaron la unidad opositora en el Congreso, al mismo tiempo la figura presidencial fue perdiendo apoyo ciudadano producto de conflictos mal enfrentados, evidenciándose una insatisfactoria gestión de gobierno y un diseño político gubernamental (“el relato”) que no logró cuajar. Se constata una gran distancia entre las propuestas programáticas y las realizaciones de su administración lo que ha generado una frustración ciudadana con la nueva forma de gobernar evidenciada en los negativos resultados de los sondeos de opinión. El controvertido papel jugado por el sector privado en la reconstrucción y las crecientes tensiones intra Alianza producto de las encontradas visiones sobre los asuntos públicos han socavado la unidad de sus fuerzas de apoyo. Todo lo cual muestra una crisis de liderazgo aun no resuelta.

Para analizar este segundo semestre del primer año de la administración Piñera estableceremos las características del diseño político aun en progreso, los principales rasgos de la gestión gubernamental y de su manejo de situaciones de conflicto, para finalmente referirnos a las reacciones y desarrollos opositores, y las tendencias que se avizoran para el próximo semestre.

El diseño

El diseño del Ejecutivo se estructuró, de hecho, sobre tres ejes principales: una estrategia política orientada a conformar una nueva derecha, liderada por un presidente con fuerte apoyo popular, capaz de cooptar al centro político; la configuración, a través de la propia gestión gubernamental, de una nueva forma de acción del Estado; y un intento de reeducar y limitar al sector privado protegiendo los intereses de los consumidores.

La estrategia política

El gobierno trató de delinear los perfiles de su estrategia política en torno a la tesis de una nueva derecha, encabezada por un líder con apoyo popular, capaz de consolidar una cohorte de dirigentes políticos autónomos de los partidos.

a) Una nueva derecha

La propuesta etiquetada por el Presidente como la “derecha hinzpeteriana”, liderada por la figura presidencial con un amplio apoyo de opinión pública, aspiraba a romper el alineamiento político de los últimos veinte años, atrayendo e integrando a la DC a este nuevo esquema; capturando así al centro político y reduciendo al resto de la Concertación a su mínima expresión. Además, enfrentaría temas que la derecha tradicional habitualmente había escabullido como el alza de impuestos, derechos de los pueblos originarios y ambientales,

y algunos asuntos valóricos como en el acuerdo de vida en común.

La reacción de la UDI mostró las profundas fracturas al interior de la Alianza. En su Consejo Ampliado se expresó la necesidad de contar con una agenda política propia para hacerse un espacio en un gobierno tan centrado en la figura del Presidente, enfrentando así la sentida marginación de la colectividad del núcleo de poder en La Moneda¹. La UDI, con una sólida mayoría parlamentaria, apostando a ampliar su base popular en las próximas elecciones municipales, captando al centro social a través de una diversificada orgánica partidaria con despliegue nacional y centrando su discurso en los temas propios de la derecha tradicional, se desmarcaba de la estrategia gubernamental.

Críticas a la tesis de la "nueva derecha" se escucharon incluso desde RN, siendo el senador Andrés Allamand el que sostuvo que "la tesis del ministro Hinzpeter es un concepto equívoco", dado que a su juicio era una teoría excluyente y desconocía el trabajo realizado por la UDI² y RN y los independientes para que Piñera fuera ser presidente³.

El caso de la intendenta del Biobío mostró la intensidad de esta fractura. La decisión de la UDI de hacer pesar todo su poder político hizo retroceder al Ejecutivo, mostrándole los límites de su propio accionar e imponiendo la permanencia de su futura candidata a senadora. A pesar que un 65,1% de la opinión pública estuvo en desacuerdo con la intendenta al inventar una historia al Minvu⁴, el Presidente decidió mantenerla en el cargo argumentando la inexistencia de irregularidades, la buena evaluación de su gestión y la inexistencia de méritos para una acusación constitucional. Frente a esta decisión RN acató la decisión pero se manifestó en desacuerdo con ella y la Concertación inició un examen jurídico en vistas a una posible acusación constitucional, frente a la cual diputados de RN se mostraron dispuestos a estudiarla en sus propios méritos.

b) Los avatares del presidencialismo plebiscitario

En la medida que el particular estilo del Ejecutivo intensificaba el presidencialismo chileno y subrayaba una particular y directa relación individual con la ciudadanía, calificamos su estrategia como una forma de presidencialismo plebiscitario⁵. Este se constituyó en una pieza clave de su estrategia política

1 *El Mercurio*, 6 de Noviembre de 2010.

2 Las diferencias también se expresaron en el terreno económico siendo algunas medidas gubernamentales criticadas por ser "socialistas", demandándose una vuelta al ideario neo-liberal que había inspirado a la Alianza. El ex ministro de Hacienda de Pinochet, Hernán Büchi, afirmaba que "la derecha debe comportarse de una manera distinta a la tradicional: debe dejar de avergonzarse de sus ideas y principios para reivindicarlos y aplicarlos". *La Tercera*, 3 de octubre, 2010.

3 *El Mercurio*, 21 de noviembre, 2010.

4 *El Mercurio*, 10 de febrero, 2011.

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

en este período⁶. Los no bien logrados intentos presidenciales de presencia internacional, la sostenida crítica a la gestión Bachelet con la inútil pretensión de erosionar su imagen, así como las permanentes concesiones valóricas y políticas al sector tradicionalista católico de la Alianza, caracterizaron el posicionamiento mediático presidencial.

Las críticas a esta fórmula se siguieron escuchando desde su propio sector. Dirigentes de su coalición con mayor proyección política, como el senador Pablo Longueira, afirmaba que "el gran problema del gobierno de Sebastián Piñera es que es de Sebastián Piñera. No he escuchado nunca a un ministro ni al Presidente hablar de la Alianza. No escucho a nadie hablar de la Alianza, el gobierno de nosotros, de la Alianza, de nuestras ideas", lo que a su juicio impedía desplegar los liderazgos de los partidos de la coalición poniendo en riesgo la continuidad del gobierno⁷.

Respondiendo a su estrategia, el estilo y formas de actuar del Presidente continuaron acentuado su protagonismo y el de los miembros de su gabinete en desmedro de las figuras de la Alianza. Al respecto, Carlos Larraín, presidente de RN, afirmaba que "no se están tirando líneas de mediano plazo [...] hay que incorporar a nuestros parlamentarios más fogueados al trabajo político [si no] quién va a tomar el bastón en la elección del 2013"⁸. La forma de actuar presidencial fue incluso criticada por los empresarios cuestionando el personalismo de Piñera y la falta de una política comunicacional clara en algunas materias relevantes⁹.

La renuncia de Jaime Ravinet al ministerio de Defensa, la crisis del gas en Magallanes y la mala evaluación¹⁰ de la gestión en el Transantiago percutaron el primer cambio de gabinete incorporando a un técnico en Transportes, fundiendo los ministerios de Energía y Minería y nombrando a figuras emblemáticas de la Alianza contradiciendo en los hechos la neutralidad de los

6 Como muestra de la importancia de este componente, a comienzos de octubre de 2010 se conoció que el gasto de la Presidencia en sondeos de opinión pública superaba en seis meses al total del primer año de la Presidenta Bachelet, habiendo firmado la Secretaría de Comunicaciones (Secom) 17 contratos por un total de \$208 millones para encargar sondeos y *focus groups*, a diferencia de los \$150 millones utilizados en 2006. *El Mercurio*, 4 de octubre, 2010. De acuerdo al Presidente, "parte de estas encuestas se hicieron durante el período del terremoto, para conocer bien cuáles eran las necesidades, las expectativas, los sentimientos, pero uno cuando lee el diario no queda indiferente [y] deberán ser reducidos significativamente". *El Mercurio*, 4 de octubre, 2010.

7 *Cooperativa.cl*, 26 de septiembre, 2010.

8 *Cambio21*, 25 de septiembre, 2010.

9 *El Mercurio*, 29 de octubre, 2010.

10 El cambio de gabinete mostró el rol político clave de María Luisa Brahm como jefa del grupo de asesores o "segundo piso".

ministros como presidenciables¹¹. Este cambio, si bien podría verse como una erosión de la estrategia política del Ejecutivo, incrementó su control político al constituirlo como el gran elector del futuro candidato presidencial de la derecha siguiendo con su estrategia de gobernar por sobre los partidos.

Aun cuando esta nueva composición del gabinete trató de mejorar la falta de coordinación entre La Moneda y los partidos de la Alianza -y reparar la capacidad de análisis y prevención política al ampliarse la reunión de análisis político con Allamand y Matthei como invitados-, también significó introducir en el gabinete a dos figuras presidencialistas más, las que junto con las tres ya existentes -Hinzpeter, Lavín y Golborne- configuraron un cuadro en el que la competencia por una mayor figuración y desempeño político en cada cartera tendría dos efectos principales: el aumento de las rivalidades internas y la acentuación del rol conductor de Piñera para contrapesar la nueva presencia de políticos experimentados y con apoyo partidario en el gabinete¹². A su vez, integró al gabinete a uno de los críticos más vocales de la Alianza como ministro de Defensa y cooptó como ministra de Trabajo a la senadora díscola de RN fortaleciendo la representación de los sectores más conservadores de ese partido en el Senado. Con todo, el nombramiento de parlamentarios en reemplazo de los nombrados ministros nuevamente desató las críticas a un sistema de nombramientos por parte de los partidos respectivos que si bien los fortalece, aparece reñido con los principios representación democrática¹³.

A pesar de sus esfuerzos, la personalización de la gestión gubernamental arrojó resultados negativos. Los datos de aprobación presidencial presentados por Adimark para septiembre le dieron a Piñera una baja de 56% a 53% -pero su desaprobación disminuyó de 36% a 32%. Después del exitoso rescate de los mineros, de acuerdo a esta misma fuente, la aprobación a la gestión del mandatario subió al 63%, pero un mes después volvió a bajar a un escaso

11 El viernes 14 de enero, a tres días de celebrar un año de su triunfo electoral, Sebastián Piñera anunció un cambio de gabinete, nombrando a los senadores Andrés Allamand en Defensa, Evelyn Matthei en Trabajo y a Laurence Golborne como biministro de Energía y Minería. Posteriormente, Pedro Pablo Errázuriz, antiguo colaborador de Piñera en LanExpress fue nombrado ministro de Transporte. Posteriormente, a comienzos de febrero, realizó un cambio de subsecretarios nombrando en Energía al ingeniero comercial Sergio del Campo (Gerente general de la termoeléctrica Guacolda, filial de AES Gener, que opera cuatro centrales a carbón, y colega del ministro Golborne cuando ambos figuraban en la planta de Ejecutivos de esa corporación); en Bienes Nacionales al abogado Juan Carlos Bulnes; en Sernam la abogada y vicepresidenta de RN Cecilia Pérez Jara, y a la Subsecretaría de Salud Pública el médico Jorge Díaz. A pesar de su responsabilidad en las crisis que enfrentó el ministerio de Defensa, el subsecretario de Defensa, ex comandante en jefe del Ejército general (r) Oscar Izurieta, fue confirmado en el cargo.

12 *El Mercurio* (24 de enero, 2011) editorializaba: "Esta semana el Presidente incorporó a Andrés Allamand y a Evelyn Matthei en su círculo más íntimo de poder. Le permitió a Laurence Golborne capitalizar el fin del paro en Magallanes, pero se preocupó de que Hinzpeter se llevara también parte de los aplausos. A Lavín lo mandó a buscar en helicóptero para felicitarlo en La Moneda por conseguir la aprobación de la reforma educacional. Sin embargo, notificó a los cinco que perderán su apoyo si se dedican a complacer a las encuestas en vez de cumplir la agenda del Gobierno".

13 "Tras la designación del ex diputado Gonzalo Uriarte como senador, en reemplazo de la actual ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, el pasado miércoles, la directiva de la UDI optó este viernes por nombrar en el cupo vacante en la Cámara de Diputados al abogado Cristián Letelier Aguilar, cercano al ex presidente del partido, Pablo Longueira". <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2011/01/21/la-udi-designa-a-abogado-cercano-a-longueira-para-el-cupo-de-gonzalo-uriarte-en-la-camara-de-diputados/> En el caso del senador Allamand, RN decidió que su presidente Carlos Larraín fuera su reemplazante.

50%, siendo menor su aprobación que la de su propio gobierno (54%)¹⁴. La encuesta CEP de diciembre 2010 arrojó resultados aún más desalentadores para Piñera ya que, si bien su aprobación se mantuvo en 44% igual que en el período junio-julio, el rechazo subió de 30% a 34%¹⁵. Coincidentemente, la encuesta Adimark de diciembre mostró una baja de la aprobación del 50% al 47% y un alza en la desaprobación del 36% al 43%¹⁶. Por su parte, la encuesta CERC informó una caída de 9 puntos en su aprobación respecto a septiembre llegando al 47% en diciembre 2010. El sondeo de Adimark de enero mostró, por primera vez, que la desaprobación de Piñera subía al 46% muy por arriba de su aprobación, la que se desmoronó al 41%, y el sondeo de febrero le otorgó un punto porcentual más de aprobación (42%), pero aun importante aumento del rechazo el que subió del 46% al 49%. Igualmente, el apoyo al gobierno bajó de 44% a 40% y el rechazo subió del 45% al 49%¹⁷.

c) La apertura al centro

Las tensiones al interior de la Alianza ya se delineaban en el mes de octubre ante las encontradas propuestas para superar el problema de la minoría parlamentaria. Así, Carlos Larraín afirmaba que era "perfectamente posible entregarles un ministerio al PRSD y a la DC", ampliando la Alianza y revertiendo su minoría en Cámara y Senado¹⁸. La respuesta del nuevo presidente del PDC no se dejó esperar dejando en claro que su partido no estaba disponible para tal operación. No obstante, Larraín reiteró sus dichos cuando a comienzos de 2011, después de la Junta Nacional DC de enero, insistía en que su interés para tener a la DC como aliado radicaba en "la crítica de la DC al sistema de mercado"¹⁹. Frente a esta postura de RN, el senador Longueira postuló una fórmula distinta, tal era un "cambio de eje" para lograr acuerdos con la Concertación. Por su parte, los intentos de RN por abrirse a la DC despertaron el rechazo de la UDI tal como desecharon la tesis de la nueva derecha. Finalmente, la tesis de Longueira fue la que terminó materializándose en torno a la reforma de la educación cuando la DC tomó la delantera en lograr acuerdos con el gobierno.

14 <http://www.adimark.cl/es/estudios/index.asp?id=75>

15 http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_4727.html

16 http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/ev_gob_dic10.pdf

17 Al descenso de la aprobación presidencial se sumó la opinión que sobre su persona tenía la embajada de los EE.UU. durante la campaña, la que según Wikileaks establecía que "Piñera ha estado vinculado en el pasado a un número de cuestionables acciones sobre sus negocios, maneja tanto sus negocios como su política hasta los límites de la ley y la ética" <http://www.emol.com/noticias/internacional/detalle/detalenoticias.asp?idnoticia=455115>. El confuso episodio del aterrizaje del helicóptero que piloteaba con su amigo Andrés Navarro, dueño de SONDA, y la provisión de combustible proporcionada por Carabineros, volvió a poner en cuestión un estilo presidencial que no respetaba los límites entre lo privado y lo público, y no se condecía con la dignidad del cargo.

18 *La Tercera*, 1 de octubre, 2010.

19 *Cambio 21*, 10 de enero, 2011. Conceptos que reiteró en una entrevista a comienzos de febrero: "la directiva de RN y los parlamentarios nuestros responden a una cultura humanista cristiana. Por ahí encontramos muchos temas comunes. ¿En 2011 cuáles cree que podrían ser las coincidencias? En un discurso reciente expresé que no estábamos satisfechos con la forma en que está funcionando la economía de mercado en Chile. Que la sociedad chilena estaba siendo monopolizada por el Estado o por el mercado. Yo dije que nos veíamos como el partido de la sociedad y de la vida comunitaria auténtica". *El Mercurio*, 6 de febrero, 2011.

En suma, la estrategia política de conformar una nueva derecha, liderada por un presidente con fuerte apoyo popular, capaz de cooptar al centro político y social, no dio los resultados esperados en este primer año del gobierno Piñera.

..... La nueva acción del Estado

El segundo eje del diseño político *de facto*, el intento de desarrollar a través de la gestión gubernamental una nueva forma de Estado, se caracterizó por el reemplazo de un importante contingente de la administración del Estado, y el sostenido compromiso con una gestión que ampliara los focos de renta y lucro privados en estrecha relación con los grupos económicos, el que ha continuado generando conflictos de interés.

Esta parte del diseño era una aspiración profundamente arraigada en el ideario del sector aliancista más conservador y neo-liberal. Rosanna Costa, actual directora del Presupuesto, hacía diez años que había propuesto "estructurar un modelo alternativo" para lo cual proponía que

"el Estado deje de lado todas aquellas funciones en las cuales no tiene un rol privativo, con el objeto de aumentar la eficiencia de ese sector por la directa participación del mercado, y para centrar los esfuerzos del Estado precisamente donde su rol es importante e insustituible. Dentro de este campo caben: Abandonar actividad productiva donde existen mercados. Un ejemplo muy claro es el del Banco del Estado, que opera en un mercado competitivo y con fiscalización del gobierno. Dejar de lado la producción en áreas donde se puede requerir un sistema regulatorio previo, temporal o permanente. Es el caso del sector sanitario, puertos y aeropuertos, obras viales, Enap".

Y para enfrentar las "fallas del mercado" afirmaba que

"lo primero que se debe resolver es como introducir elementos de competencia dentro del sector público que busca la excelencia del servicio y la eficiencia en el uso de los recursos [...] Un instrumento prioritario son los subsidios a la demanda. Existe la necesidad de incorporar activamente la demanda para generar competencia entre servicios no sólo en la educación, sino también en aspectos tan relevantes como salud, asistencia judicial, y ciertas áreas de seguridad ciudadana, por citar algunos ejemplos [...] Poner acento en la subcontratación de servicios de parte de organismos del Estado que tienen un rol dentro del Gobierno, el cual demanda como insumos asesorías, apoyo computacional, distribución del producto, oficinas de pago y atención del usuario, entre otros.

En materia de administración pública establecía

"la importancia de revisar el concepto de plantas y de escala única. Las posibilidades en la materia pueden ir desde establecer sólo un límite para los gastos totales en personal, hasta mantener rangos salariales y bonos especiales por excelencia con montos acotados, o

combinaciones por tramos jerárquicos. Una transición que favorece los incentivos adecuados es favorecer la flexibilidad en la medida que se den contratos diferentes y se cumplan ciertos requisitos de transparencia y accountability”²⁰.

Este conjunto de propuestas se ha ido materializando y complementando con otras medidas en la misma línea en el primer año de esta administración.

a) Desalojo

Una primera medida fue el despido de un gran número de funcionarios públicos. La política del desalojo que implicó el despido de 10.000 funcionarios públicos durante 2010 con lo cual se liberó una gran cantidad de recursos fiscales para nuevas y más caras contrataciones. Una situación similar se observó en el Sistema de Alta Dirección Pública donde a comienzos de octubre un “53% de los directivos elegidos habían sido desvinculados²¹ por falta de confianza política; el 38% de los concursos fueron ganados por personas designadas a dedo como provisorias; y los altos directivos que fueron removidos, aún no reciben su indemnización²². Por su parte, la oposición en el Congreso centró sus acciones en asegurar el gasto social y de reconstrucción, y en la Cámara de Diputados se criticó el fuerte incremento para pagos de honorarios y sueldos, encabezando la lista Fonasa con más del dos mil por ciento²³.

Avanzando en la externalización técnica de decisiones políticas, el subsecretario de Pesca, Pablo Galilea, informó acerca de la voluntad gubernamental de eliminar la discrecionalidad de esa subsecretaría en la propuesta de cuotas al Consejo Nacional de Pesca, en la determinación de las vedas y de las tallas mínimas y que se estaba evaluando disminuir también atribuciones del Consejo Nacional de Pesca, como la fijación de cuotas. Galilea señaló que se estudiaba instaurar paneles de expertos y dar mayor valor a la opinión de los comités técnico-científicos²⁴.

b) Privatizaciones

El segundo componente de la nueva acción del Estado ha sido la privatización de activos estatales. Argumentando la necesidad de acelerar la reconstrucción post terremoto el Ejecutivo ordenó vender la participación estatal en las empresas sanitarias pretendiendo recaudar US\$ 1.600 millones por la participación en Aguas Andinas, Esval, Essbio y Essal, destinando los recursos a financiar CODELCO, EFE, Metro y Enap, así como los planes de Corfo y otras iniciativas del gobierno. A este aviso se sumó la venta del 40% que mantiene

20 Rosanna Costa, “Las Reformas al Estado”, Libertad y Desarrollo, *Serie Informes Económicos*, N° 117, Febrero 2010.

21 http://www.leydetransparencia.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=420&Itemid=40

22 *El Mostrador*, 20 de octubre, 2010.

23 *Cambio21.cl*, 28 de octubre, 2010.

24 *Estrategia*, 25 de noviembre, 2010.

la estatal CODELCO en E-CL (en más de US\$ 1.000 millones); y la venta del 100% de las acciones de CIMM T&S, firma que cuenta con 2.000 trabajadores y ventas por US\$ 65 millones.

Los jefes de bancada de los senadores de la coalición opositora acusaron una operación "oscura" y "sospechosa" tras el anuncio de privatización de las empresas sanitarias, por lo que no descartaron llegar hasta el Tribunal Constitucional. Por su parte, Ricardo Lagos afirmó que "la explicación que ha dado el gobierno para vender su participación en dichas empresas no tiene sustento alguno. El gobierno retiró en los primeros nueve meses de 2010 año \$4.129 millones de dólares de CODELCO, muy por encima de lo calculado en la Ley de Presupuestos de 2010. En consecuencia, la mayor recaudación por el elevado precio del cobre hace que no se requiera venta alguna en las empresas sanitarias"²⁵.

No obstante la clara oposición concertacionista a este tipo de privatizaciones un Decreto Supremo, firmado por el Presidente el martes 15 de febrero, aprobó la venta del 66% de la participación de Codelco en el proyecto Inca de Oro (III Región) a la minera australiana PanAust²⁶.

Junto a la privatización abierta se comenzó a implementar un proceso de privatización de hecho. Así, frente al anuncio de la instauración del Bono Auge, la ex ministra de Salud, María Soledad Barría, y la ex la subsecretaria de la cartera durante la administración de Michelle Bachelet, Jeanette Vega, coincidieron en que el bono era una "privatización encubierta". Si bien podría haber sido temporal, según la primera, "lo que no se puede hacer es apretar al sector público no enviando los recursos suficientes para que mejore, o para que se incrementen las prestaciones. Eso es efectivamente una mayor privatización"²⁷. Las concesiones de hospitales y el bajo presupuesto para atención primaria se han constituido en los principales conflictos en el sector.

Como un importante apoyo al sector privado el gobierno redujo las tasas de retención del IVA a algunos productos agrícolas. Al mismo tiempo, estableció en el presupuesto 2011 una base de \$5 mil millones para la Comercializadora de Trigo SA (Cotrisa), ente estatal para la estabilización de este mercado, que podrá ser complementado para cumplir el rol de establecer una correlación entre el precio alternativo de importación y el que se paga a los productores nacionales por un trigo de la misma calidad. Todas estas medidas tendientes a proteger al agricultor de la competencia de importaciones de granos²⁸.

Aun cuando el acuerdo por el royalty minero no fue parte del proceso privatizador, mostró la orientación pro privatista del gobierno. La iniciativa finalmente aprobada incluyó una disminución de la invariabilidad tributaria a 6 años para los proyectos que opten voluntariamente por la nueva fórmula

25 *El Quinto Poder.cl* 24 diciembre 2010

26 *Cambio21*, 24 de febrero, 2011.

27 <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=450619>

28 En legumbres lo bajó del 13% al 10% y en trigo del 11% al 4%, y eliminó la retención de IVA a los productores de trigo que lleven contabilidad completa o contabilidad simplificada y que vendan más de 2.000 UTM al año. *Estrategia*, 26 de noviembre, 2010.

de impuesto específico a la minería; un régimen general de tributación que incluye una tasa variable de 5% a 14% y que se aplica a los proyectos nuevos y a los que terminan la invariabilidad en 2018; se establece un período de transición entre 2010 y 2012, donde la tabla es variable de entre 4% y 9%; precisa la forma de distribución de los recursos para las regiones, US\$400 millones en cuatro años; y se firmó un compromiso para crear un panel de expertos -integrado por 4 representantes de la Coalición, 4 de la Concertación y un representante del Ministerio de Hacienda- que entregue su propuesta en 90 días para modernizar el Decreto Ley 600, Estatuto de la Inversión Extranjera. La revisión al Estatuto fue uno de los puntos centrales de la postura negociadora concertacionista.

Una fuerte iniciativa pro inversión extranjera fue anunciada por el ministerio de economía. Si las iniciativas de las principales compañías superaban los US\$30.000 millones para 2010, los anunciados para 2011 llegan a los US\$84.700 millones. Entre ellos destaca la reactivación de 56 proyectos privados en Chile, de los 105 que fueron postergados por la crisis económica. Entre los sectores con mayores inversiones se encuentran minería, forestal, energía y retail, entre otros²⁹. La inversión extranjera autorizada observó un incremento del 200% con un récord de US\$ 13.257 millones, aprobándose 56 solicitudes, 22 correspondiendo a nuevas iniciativas (69,9%) y 34 a aumentos de capital³⁰.

Esta tendencia privatista tuvo como mala noticia el informe de la comisión asesora presidencial de salud, la que propuso una reforma radicalmente distinta a la ideología imperante poniendo fin al sistema de Isapres: creando un plan único y licencias cofinanciadas; fomentando la competencia en el mercado de la salud al dividir la cotización y su administración; trabajador y empleador aportarían partes iguales para financiar las licencias médicas, y creando un plan universal de salud con coberturas garantizadas para usuarios de Fonasa e Isapres.

c) *Conflicto de intereses*

El énfasis en la acción del sector privado promovido por un elenco ministerial previamente vinculado al mundo de los negocios le pasó nuevamente la cuenta al Ejecutivo. Continuaron los conflictos de interés implicando: al ministro de Cultura, Luciano Cruz-Coke (premio Fondart \$12 millones de pesos al *Teatro Lastarria 90* del que es propietario)³¹; a Chiledeportes (Contraloría investigó una licitación de más de \$300 millones adjudicada a empresa de amigo de jefa de gabinete del subsecretario Gabriel Ruiz Tagle)³²; a casi todo el staff cercano al Presidente en temas ambientales³³ (vinculado con empresas termoeléctricas modificación de la ley medioambiental menos severa en el control de emisiones

29 *Estrategia*, 4 de octubre 2010.

30 *Estrategia*, 11 de octubre, 2010.

31 *Cambio21*, 19 de enero, 2011.

32 *Cambio21*. 14 de diciembre, 2010.

33 *El Ciudadano*, 21 de enero, 2011.

de gases)³⁴; al removido coordinador de Concesiones Ministerio de Obras Públicas (MOP), Mauricio Gatica (antes de llegar al ministerio era gerente de las mismas concesionarias)³⁵; al empresario español, Jorge Segovia, que el 4 de noviembre fue electo presidente de la ANFP³⁶ (el comentarista deportivo Felipe Bianchi aseguró que intervención del gobierno en la elección)³⁷; al intendente de la Región de O´Higgins, Rodrigo Pérez, director de la empresa Biodiversa S.A., filial de Esbbio (encargado de aprobar la construcción de piscinas decantadora de residuos orgánicos en Rengo que genere esa empresa en la región)³⁸; a la Subsecretaria de Energía, Jimena Bronfman (participó en la negociación de Contratos Especiales para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos con el Estado de Chile a fines de enero de 2010, en representación del consorcio suizo-estadounidense IPR-Manas, por la cesión de derechos del Contrato Especial de Operación Petrolera (CEOP) que debía ser autorizado por el Ministerio de Energía y cuando asumió el cargo este trabajo no fue incluido en su declaración de intereses)³⁹; y a Fernanda Otero, asesora comunicacional de Piñera y socia fundadora de la empresa de comunicaciones B20 (tiene como clientes a Pacific Hydro y Tinguiririca Energía y asesoraba al Ministerio de Medioambiente, entidad que las fiscaliza)⁴⁰.

Estos conflictos de interés han pasado a ser parte constitutiva del nuevo régimen al privilegiar un sesgo "corporatista"⁴¹ en su gestión gubernamental, esto es saltarse a las instituciones democráticas que agregan intereses y entenderse directamente con los grupos de presión. Tal como Pamela Díaz-Romero lo ha establecido en su capítulo, la interacción Estado-privados ha terminado configurando un circuito en el cual el Estado le solicita a los privados definir los temas prioritarios de política sobre la base de lo que la población desearía, de manera que sus propias ONGs propongan políticas a ser asumidas por el Estado, el que las consagra como tales y devuelve a los privados las tareas de implementación y evaluación de las mismas. De esta forma se comienzan a estructurarse segmentos organizacionales, con una alta asimetría de información respecto a los actores involucrados (stakeholders) no gubernamentales, los que se terminan monopolizando la representación de los intereses ciudadanos (gestores culturales, organizaciones de mujeres, los grupos empresariales de reconstrucción).

34 Sara Larraín, "Chile a carbón: la sucia herencia del Presidente Piñera", *El Mostrador*, 3 de marzo, 2011. De hecho, la misma ministra de Medioambiente, María Ignacia Benítez, trabajó para la consultora GAC (que se encargó del estudio ambiental para el proyecto termoelectrico Barrancones). "El Ministro de Energía (ex -Gerente de Finanzas de AES-GENER) y el Subsecretario de Energía (ex Gerente General de Guacolda), pertenecen al núcleo de influencia de AES- Gener, dueña de Guacolda, dueña de Campiche y la más ferviente opositora y lobbyista contra la norma para termoelectricas"

35 *Cambio 21*, 29 de enero, 2011.

36 *El Mostrador*, 5 de noviembre, 2010.

37 A pesar de las negativas presidenciales un 58% de encuestados creyó que sí las hubo <http://www.imaginacion.cl/encuestas2010/08noviembreANFP.pdf> Producto de estas situaciones, a fines de noviembre, Piñera inició el proceso de venta de sus acciones en Colo Colo, desprendiéndose el 24 de diciembre del 13,7% que poseía en la sociedad Blanco y Negro por un total de US\$7,4 millones.

38 *Cambio21*, 11 de enero, 2011.

39 *El Mostrador*, 1 de febrero, 2011.

40 *El Mostrador*, 11 de marzo, 2011.

41 Cfr. Phillippe C. Schmitter, Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, 1974, 36.

Protección derechos de los consumidores

Como tercer vértice del posicionamiento gubernamental el Ejecutivo implementó un conjunto de medidas destinadas a contener la tendencia del sector empresarial a desbordar las regulaciones del mercado, reeducándolo y protegiendo de esta forma algunos derechos de los consumidores. Las privatizaciones, la protección a los pequeños y medianos agricultores y el estímulo a la inversión extranjera, no fueron medidas suficientes para fijar rumbos fundacionales para el sector privado, el que vio con desagrado las reglamentaciones a los bancos y la protección a los consumidores.

De esta forma, la Asociación de Bancos e Instituciones Financieras (ABIF) respondiendo a los requerimientos del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) procedió a eliminar de sus contratos las cláusulas que no respeten la Ley del Consumidor, como entregar libremente información de sus clientes a otras empresas, y modificar aquellas que resultan confusas para los consumidores⁴².

Yendo más allá y tratando de desmarcándose de la imagen de un "gobierno de los ricos" y en la perspectiva de delinear la "nueva derecha", la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF) prohibió las ventas atadas de productos en la banca y el alza unilateral en comisiones o cupos en líneas de créditos estarán impedidos.

En la misma dirección el Sernac denunció a la Justicia a las empresas Cencosud (Paris), Ripley (ECCSA) y Farmacias Cruz Verde por no entregar información que permitiera comprobar las promesas publicitarias de las pulseras "iónicas" que ofrecen una serie de efectos positivos para la salud⁴³. Igualmente, este hizo un llamado a los consumidores a denunciar "cláusulas abusivas" objetando 11 disposiciones que las tarjetas de grandes tiendas aplican a sus clientes⁴⁴.

Junto a la protección de los consumidores el gobierno anunció la introducción de cambios en las políticas de subsidios habitacionales a contar de 2011, beneficiando a los sectores bajos y medios aumentando entre un 20% y 50% los montos de los subsidios para acceder a la vivienda definitiva⁴⁵. Aun cuando eliminó el "bono marzo", anunció el establecimiento del ingreso ético (sueldo

42 *El Mercurio*, 21 de octubre, 2010.

43 *Cambio 21*, 23 de noviembre, 2010.

44 A fines de febrero el Sernac estableció nuevas normas para las tarjetas de las casas comerciales: impide subir las comisiones o el cupo de la tarjeta, sin avisarle ni pedir consentimiento del consumidor; obliga a la empresa a indemnizar al consumidor y elimina el límite del monto del pago ante algún error de la compañía; elimina la estipulación que hacía absolutamente responsable al consumidor por fraudes, hurtos y robos de tarjetas; modifica la cláusula donde los consumidores autorizaban a las empresas a solicitar a terceros indeterminados, información personal en términos pocos precisos; se ajusta el artículo que daba la facultad a la empresa de no informar al usuario cuándo o por qué se podía exigir el pago acelerado de la deuda; el silencio del consumidor o la falta de respuesta no será considerada como una aceptación; elimina el artículo que permite destruir documentos que respalden las transacciones; se eliminan las cláusulas que exoneraban a la empresa de rendir cuentas al usuario e informarle del uso de ese mandato; elimina que los adicionales de las tarjetas se convierten en avales del titular, sin que firmara el contrato o se recogiera su consentimiento .

45 *La Tercera*, 30 de octubre, 2010.

o salario ético familiar) prometido por el Presidente Piñera (21 de mayo, 2010). Este llegaría a \$ 250 mil, componiéndose de un conjunto de subsidios y otros ingresos, sin cambiar el actual salario mínimo que desde el 1 de julio es de \$ 172 mil. Igualmente, envió el proyecto de ley de extensión del posnatal y prometió la eliminación gradual y focalizada del descuento del 7% para salud a los jubilados. Y el 6 de noviembre el Presidente Piñera promulgó las leyes de Portabilidad Numérica, que posibilitará que los usuarios sean dueños de su número telefónico aunque se cambien de compañía.

En síntesis, el diseño político que se ha ido construyendo en la práctica ha presentado serios problemas en materia de estrategia política, aun cuando se ha avanzado en establecer una nueva forma de accionar del Estado y se han implementado algunas medidas de protección a los consumidores.

La gestión gubernamental

A las dificultades de lograr un diseño estratégico consistente y compartido se sumó la mala evaluación de la gestión gubernamental. A un año de su inicio la encuesta de Imaginación, Radio Cooperativa, Universidad Federico Santa María informó que el 61,3% de los chilenos consideró que el desempeño del gobierno Piñera había sido "peor de lo esperado"⁴⁶, producto de las siguientes situaciones:

Reconstrucción

Las críticas a la reconstrucción post terremoto, silenciadas por la tragedia de los 33 mineros, recrudecieron con posterioridad a su salvamento. Un reportaje dominical de *El Mercurio* señalaba que a nueve meses del terremoto la reconstrucción avanzaba lentamente⁴⁷. El tema de la reconstrucción subió de tono a propósito de la discusión del presupuesto 2011. Como respuesta el Ejecutivo anunció la transferencia de \$12 mil millones para la demolición de nueve edificios en el Gran Concepción, el derrumbe en Talcahuano del Palacio del Deporte, con un costo de \$350 millones. Sin embargo, las críticas continuaron apuntando una mala gestión gubernamental. Se denunció que a fines de diciembre las intendencias no gastaron \$160 mil millones del Fondo Nacional de Desarrollo Regional y las zonas afectadas por el terremoto tenían la menor inversión. Sólo se había utilizado en distintos proyectos un 71 por ciento de esos recursos. Por tales razones el 3 de noviembre parlamentarios de la Concertación acordaron interpelar a la ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte, para evaluar la gestión presupuestaria y los gastos en reconstrucción, después del terremoto.

46 <http://www.imaginacion.cl/encuesta2011.html>

47 Marisol Olivares, "El lento avance de la reconstrucción, a nueve meses del terremoto". *El Mercurio*, 24 de octubre, 2010. También ver: Libertad y Desarrollo, "Un Año de Gobierno: Tiempo de Balances", *Temas Públicos* N°1.004, 11 de marzo de 2011. <http://www.lyd.com/temaspublicos/editora/TP1004BALANCE1ANOGOBIERNO.pdf>

En la Cámara de Diputados, el lunes 20 de diciembre, la ministra de Vivienda, Magdalena Matte enfrentó la interpelación a cargo del diputado DC Juan Carlos Latorre quién afirmó que al menos 10 mil destinatarios del beneficio no cumplen con las exigencias y que sólo se están construyendo 4.508 viviendas y 150 mil familias quedaron sin subsidios. La titular de Vivienda aseguró que se construían o reparaban 45 mil casas en la zona afectada por el terremoto. Latorre pediría revisión de Contraloría⁴⁸.

A los tres sumarios en la Onemi que ordenó la Contraloría por el pago de \$ 38 millones como "sobrepagos", en dos empresas, Un Techo para Cristo y Forestal Tromen, los pagos casi duplicaron el costo inicial de las viviendas. La Contraloría objetó US\$ 28 millones por no haber cumplido con la obligación de publicar las compras por trato directo -sin licitación- en el sistema de Mercado Público. Esto afectó directamente la gestión de Cristóbal Lira, ex jefe del Comité de Emergencia de la Presidencia, posteriormente nombrado Director Nacional de la División de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, responsable del sistema de estímulos monetarios

Los problemas producto de la mala gestión frente a la reconstrucción también alcanzaron a la empresa privada. Así, se conoció que en marzo de 2010 la empresa Cencosud (Jumbo, Santa Isabel, Paris, propiedad del empresario Horst Paulmann), vendió alimentos al Estado ingresándolos por el paso Los Libertadores bajo el concepto de ayuda humanitaria⁴⁹.

..... Iniciativas políticas

Las iniciativas políticas significativas fueron escasas y todas ellas lograron éxito gracias al aporte de la oposición en el Congreso. Tal fue el caso del royalty minero, la ley de presupuesto, y la reforma a la educación. Otras recién han iniciado su proceso legislativo, como la agenda de reformas políticas, la alta dirección pública y la extensión del posnatal. Las áreas más sensibles y que sufrieron una profunda crisis fueron aquellas más cercanas al ideario y sensibilidad gubernamental: seguridad ciudadana y defensa.

a) Presupuesto

El estilo confrontacional del Presidente con la Concertación se volvió a repetir en el marco de la discusión del presupuesto 2011. De acuerdo a Piñera:

"Hay despilfarros, gasto innecesario, gasto ineficiente, y a veces corrupción. Pero yo tengo la impresión de que eso fue creciendo a medida que la Concertación envejecía, y a medida que el gasto público crecía en forma, a mi juicio, exagerada [...] Nosotros estamos en una guerra frontal contra la ineficiencia y el despilfarro porque queremos

48 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20101216/pags/20101216110555.html>

49 *Cambio21*, 7 de enero, 2011.

*que cada peso llegue a la gente que lo necesita.*⁵⁰

La oposición en el Congreso centró sus acciones en asegurar el gasto social y de reconstrucción. Finalmente, el Ejecutivo logró el acuerdo con la mayoría opositora en el Senado para regular un ingreso ético familiar; \$7,3 millones de dólares adicionales para impulsar el crecimiento y la construcción de jardines infantiles y salas cuna; \$3.000 millones para becas; un 10% de aumento para salud, el crecimiento de recursos para los allegados, el subsidio de arriendo para damnificados, y un mayor detalle de los recursos destinados al Plan Araucanía⁵¹.

b) Reformas políticas

Las reformas políticas se alinearon en función del diseño estratégico anteriormente mencionado. Las conversaciones se organizaron en torno a las primarias, el voto de los chilenos en el exterior, la iniciativa de ley ciudadana; el perfeccionamiento de la declaración de patrimonio e intereses; el sufragio voluntario y el voto de los chilenos en el exterior⁵². Desde la oposición, Ignacio Walker, presidente DC, reivindicó el financiamiento de partidos políticos. De la misma forma, Carolina Tohá, presidenta del PPD, indicaba que "la actividad de los partidos políticos es vulnerable si sólo unos pocos pueden influir en su mantención, por eso, es necesario regular su financiamiento y asegurar una base mínima de aporte público"⁵³.

La reforma del voto obligatorio por uno voluntario, tal como lo planteó el ministro Larroulet, obligaría a que los partidos consigan entusiasmar a los votantes y los movilicen a las urnas. La crítica no se dejó esperar. De acuerdo a Carlos Huneeus, "la Concertación optó por un camino de acuerdos con la derecha, pero con atajos, cediendo a las exigencias de ésta, como fue aceptar el voto voluntario, sabiendo que entre sus consecuencias negativas está aumentar la influencia del dinero en la política"⁵⁴. Igualmente, J. Samuel Valenzuela indicaba que el voto voluntario "disminuirá aún más, en vez de aumentar, la participación electoral [...] porque la abstención entre quienes ya están inscritos será con el voto voluntario mucho mayor que el tan esperado pero quimérico incremento del voto juvenil"⁵⁵.

La primera reforma aprobada, el 6 de noviembre en la Cámara, adelantó la elección presidencial para noviembre y una eventual segunda vuelta nunca antes del 13 ni después del 19 de diciembre, para no afectar las vacaciones de los chilenos y el turismo extranjero.

50 *El Mercurio*, 3 de octubre de 2010.

51 *El Mercurio*, 9 de noviembre, 2010.

52 *El Mercurio*, 22 de octubre, 2010.

53 *El Mercurio*, 23 de octubre de 2010.

54 *La Tercera*, 9 de noviembre, 2010.

55 *El Mercurio*, 9 de noviembre, 2010.

c) Educación

La reforma educacional se constituyó en una de las principales iniciativas de la nueva administración. Las medidas propuestas por el ministro Lavín se referían a profesores, directores, alumnos y familias.

Finalmente, el gobierno logró un acuerdo con la oposición en el Senado, el que incluyó: doblar los recursos para financiar los planes de retiro de los profesores del sector municipal (de los 30 mil millones de pesos propuestos inicialmente, se acordó un fondo de apoyo a los municipios de 60 mil millones de pesos, para financiar el plan de jubilación para 13 mil docentes, que tienen o cumplen su edad de retiro hasta diciembre de 2012); se incorporó la creación de un Fondo Transitorio de Apoyo a la Mejora de la Calidad de la Educación Municipal, que entre 2011 y 2013 inyectará 45 mil millones de pesos; se incrementará en el proyecto la subvención por concentración de alumnos vulnerables en un 20%; se extenderá gradualmente la cobertura de la subvención escolar preferencial hasta cuarto medio (aportes que suman 179 mil 600 millones de pesos hasta el 2014). Se acordó que antes del 30 de septiembre de 2011 se envíe un proyecto que aborde la institucionalidad y financiamiento de la educación municipal y establezca fórmulas alternativas a la administración municipal de las escuelas y liceos. Se revirtió la disminución de las horas de Historia estableciéndose un mínimo de cuatro horas obligatorias, más un componente especial de formación ciudadana y educación cívica y se ampliará la entrega de información sobre resultados del Simce. Se modernizará la carrera profesional docente, para lo cual se enviará un proyecto antes del 1 de marzo de 2012, y que incluirá las remuneraciones y el perfeccionamiento del actual sistema nacional de evaluación y se acordó ampliar el plazo de un año a dos para que los docentes calificados como básicos deban someterse a evaluación⁵⁶.

Este acuerdo remeció a la Concertación generando críticas y rechazos del presidente del PRSD, así como de los diputados de ese partido que congelaron su participación parlamentaria concertacionista, y de un diputado socialista que renunció a su partido.

d) Disonancias

A la frustración ciudadana por una gestión que no se correspondió con las expectativas generadas, se sumó la sistemática discrepancia entre la retórica y las políticas implementadas.

i. Normas medio ambientales

Insensible a la movilización ambientalista que volvió a manifestarse (Caimanes, Central Castilla, Isla Riesco, Central Termoeléctrica Pacífico) el gobierno redujo la exigencia a termoeléctricas y estableció la nueva norma que les permite mayores emisiones al subir los límites de emisión de óxidos de nitrógeno (NOx)

y dióxido de azufre (SO₂), manteniendo los del material particulado⁵⁷. Más adelante, el Presidente Piñera firmó el decreto que creó la norma de material particulado fino 2,5 para termoeléctricas. Según los ambientalistas, el balance no es positivo ya que las termoeléctricas no sólo quedan aprobadas, sino que tendrán un margen mucho más blando que lo que en realidad se permite en Europa⁵⁸.

ii. Multi rut

A pesar de lo anunciado meses antes, la legislación para evitar el multi Rut no cambió el concepto empresa, ganando la postura empresarial encabezada por el anterior presidente de la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), Rafael Guilisasti. En este contexto, el senador socialista Camilo Escalona le exigió al jefe del Ejecutivo establecer una "agenda laboral" y "hablar en serio", dado que "los abusos que se cometen tienen ahí su raíz"⁵⁹.

iii. Derechos humanos

La política de derechos humanos se manifestó, por una parte, en una acción destinada a debilitar las instituciones estatales dedicadas al tema y, por la otra, una política comunicacional que mostraba compromiso activo con estos derechos.

Así, a mediados de noviembre la Agrupación de Familiares de Ejecutados Políticos se tomó las dependencias del Programa de Derechos Humanos reclamando por la política sobre justicia impulsada por el Presidente Sebastián Piñera, señalando que llevaban más de 6 meses en espera de una respuesta a sus demandas. Estas suman más de 350 acciones legales que nunca sido presentadas a los tribunales para indagar qué había ocurrido con ellos. El ministro del Interior (s), Rodrigo Ubilla, las recibió el 18 de noviembre en La Moneda, aclarando que ya había presentado querellas por 11 casos de víctimas.

Ante el despido de tres abogados del Programa de Derechos Humanos del Ministerio de Interior por "falta de confianza", -que habían sido criticados por la citación al subsecretario de Defensa, general (r) Óscar Izurieta en el caso Víctor Jara y al embajador en Panamá, Alberto Labbé, en el marco de la Operación Cóndor- las agrupaciones de DDHH continuaron acusando al gobierno de permitir "impunidad". Reclamaron por el estancamiento de causas en el Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y por lo que consideraron un "desmantelamiento" del área de Derechos Humanos de la PDI⁶⁰.

Frente a esta práctica, la política explícita del Ejecutivo fue manifestar el compromiso gubernamental por el respeto a los derechos humanos. Así, el 25 de

57 <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=79512>

58 *El Ciudadano*, 21 de enero, 2011.

59 *Cambio21*, 26 de octubre de 2010.

60 *La Tercera*, 24 de enero, 2011.

noviembre y ante la Corte de Apelaciones, el Programa de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio del Interior interpuso una querrela "por homicidio calificado con premeditación y alevosía contra quienes resulten responsables" de la muerte de José Tohá González, el ex ministro de Salvador Allende⁶¹. En el ámbito legislativo, el gobierno ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley para extender el plazo de análisis de solicitudes de víctimas de la dictadura a la Comisión sobre Prisión Política y Tortura, conocida también como la "Comisión Valech", prorrogando el mandato de la Comisión para que continúe con el proceso de calificación de los casos que llegaron a la instancia tras su reapertura.

Siguiendo esta misma línea, Piñera organizó un homenaje al ex Presidente Eduardo Frei Montalva y, a inicios de febrero, anunció que el gobierno interpondría una querrela criminal por muerte del ex Presidente.

iv. Comunicaciones

El observatorio de medios Fucatel denunció el decreto supremo del Presidente Piñera (Diario Oficial, 6 de octubre, 2010) dando inicio a la adjudicación de concesiones para TV digital en circunstancias que estaba en discusión en el parlamento una ley que regula el régimen de concesiones, y "faculta a la Subtel para asignar frecuencias definitivas a los concesionarios facilitando las inversiones de largo plazo, que deberán luego ser puestas sobre una base jurídica más sólida con una nueva ley" y prolonga las concesiones de demostración por un plazo de 1 a 5 años⁶².

v. Mujer

El doble estándar también se observó en materia de políticas hacia la mujer. A fines de octubre el Ejecutivo se comprometió a enviar un proyecto para permitirle a la mujer ser la administradora de la sociedad conyugal, régimen de sociedad conyugal, al que se acoge el 54% de los matrimonios⁶³. Igualmente, la ministra del Sernam, Carolina Schmidt calificó de "indignante" la elección de Sergio Jadue en la ANFP, por sus antecedentes de violencia intrafamiliar⁶⁴. Sin embargo, el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam), realizó una singular capacitación a sus secretarías: la correcta aplicación de sombras y lápices labiales, en la que resaltó lo sentador que es vestirse de blanco. Temas como nuevas formas de atención a mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar, políticas para enfrentar la discriminación laboral o el acoso sexual, quedaron literalmente excluidas. Por su parte, Sernatur lanzó y, después de una crítica pública, retiró un instructivo que imponía a las funcionarias tipos de peinado y maquillaje.

61 Corte de Apelaciones ordenó exhumar cuerpo de José Tohá. Perito que vio cuerpo de José Tohá señaló que: "Colgamiento era un montaje evidente". Alfonso Chelén señaló que "habían huellas de estrangulamiento previas a la maniobra de haberlo colgado aparentando un suicidio".

62 <http://www.observatoriodefucatel.cl/postura-del-observatorio-ante-los-proyectos-de-ley-de-tv-digital>

63 *El Mercurio*, 25 de octubre, 2010.

64 *Cambio21*, 15 de enero, 2011.

vi. Valórico

Los temas valóricos generaron tensiones y conflictos no solo en la relación gobierno-oposición sino especialmente al interior de la Alianza, entre integristas y liberales, todo ello cruzado por el caso Karadima.

Como gesto a los sectores conservadores religiosos arribó a la Moneda la imagen de la Virgen del Carmen Misionera a La Moneda que donó el Papa Benedicto XVI y que estuvo en las zonas devastadas por el terremoto y en el campamento Esperanza en Copiapó, iniciando así las celebraciones del Mes de María en la casa de gobierno. Encabezados por el ministro de la Segpres, Cristián Larroulet, los funcionarios participaron de una liturgia presidida por el capellán de la Presidencia, padre Luis Ramírez.

Frente a la campaña contra el SIDA, el Movilh repudió que las visiones morales y religiosas se impusieran en un tema de salud pública, asegurando que el condón y los homosexuales estaban claramente fuera de la campaña no por razones de una estrategia comunicacional pensada para generar mejores efectos de prevención.

Profundizando las tensiones al interior de la Alianza, el secretario general socialista, Fulvio Rossi, y la senadora Evelyn Matthei presentaron una propuesta legislativa para reponer el aborto terapéutico.

Otro conflicto se produjo ante las uniones legales de parejas convivientes. El debate entre la Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional se centró en el avance de las iniciativas respecto al matrimonio entre parejas del mismo sexo, frente a lo cual el gobierno desistió de enviar un proyecto al Congreso. La misma tensión se produjo en RN entre su presidente, Carlos Larraín, y el autor de uno de los proyectos el senador Allamand. Sin embargo, dado que el primero reemplazará al nombrado ministro de defensa en el Senado, difícilmente RN apoyará un proyecto de esta naturaleza.

En otra señal a los sectores tradicionalistas católicos de la Alianza, durante su visita a Italia a comienzos de marzo, la agenda valórica del Gobierno fue el tema central en su conversación con Benedicto XVI. En la reunión privada, el Papa valoró la política gubernamental "por defender la vida desde la concepción hasta la muerte natural, incluyendo al niño que está por nacer, por defender la vida y los DD.HH. en Chile y el mundo entero"⁶⁵.

Manejo de conflictos

Al enfrentar sucesivas crisis el estilo gubernamental se caracterizó por un primer momento de desproporcionado despliegue de fuerza policial el que terminó cediendo el paso a la negociación. Tales fueron los casos de la huelga de hambre de los comuneros mapuche, de la recuperación de tierra Rapa Nui, de la toma del Chiflón del Diablo por trabajadoras en Lota, y la movilización contra el alza del gas en Magallanes.

Seguridad ciudadana

Aun cuando la seguridad ciudadana fue una prioridad gubernamental a fines del primero año de gobierno el alcalde de Las Condes, Francisco de la Maza (UDI), criticó la creciente cantidad de asaltos con violencia en el sector oriente de la capital en los últimos meses y afirmó que “tenía una mejor expectativa” del Ejecutivo, que se sentía “decepcionado” y que hacía cinco meses había pedido una audiencia al jefe de gabinete y “todavía no tengo respuesta”⁶⁶. A esta crítica se sumó la muerte de 81 reclusos en la cárcel de San Miguel, el 8 de diciembre lo que puso en cuestión, nuevamente, el sistema carcelario chileno, los recursos asignados, la falta de cárceles, el hacinamiento, la política frente a la delincuencia y el aumento de los reos producto de la reforma procesal penal.

En un intento de resolver la crisis, a comienzos de marzo, el ministro de Justicia llamó a retiro a 10 coroneles de Gendarmería como parte de un proceso de reestructuración de su alto mando⁶⁷ y anunció un conjunto de medidas destinadas a aliviar la situación carcelaria⁶⁸ criticadas por parlamentarios de la Alianza. El diputado UDI Ignacio Urrutia, afirmó que “nos comprometimos a que la puerta giratoria iba a dejar de girar. Sin embargo, con este proyecto se le está poniendo un motor a la puerta giratoria para que funcione más rápido de lo que está funcionando hoy día”⁶⁹.

Una crisis similar se evidenció en el Cuerpo de Carabineros donde su personal se ha visto involucrado en robos y maltratos, siendo cuatro oficiales y dos suboficiales dados de baja e indagados por vejar a un supuesto detenido. Igualmente, un mayor y seis uniformados fueron dados de baja por usar los componentes químicos de las bombas lacrimógenas para drogarse y otros

66 *El Mercurio*, 24 de noviembre, 2010.

67 *La Nación*, 2 de marzo, 2011.

68 “Las medidas contemplan: Modificar la legislación penal no sancionando con cárcel a quienes no pagan las penas de multas. En este caso, el Gobierno propone reemplazar la pena por trabajo comunitario. Modificar la legislación penal en el caso de las penas de hasta un año de privación de libertad, cuando se trata de condenados por delitos menores. Se facultará a un juez para sustituir dicha pena por trabajos en beneficio de la comunidad. Con esta medida y la anterior, se espera que 5 mil personas dejen de cumplir condena en la cárcel. Modificar la legislación penal para introducir criterios objetivos al régimen de libertad condicional, con el fin de incentivar la rehabilitación de los condenados. El beneficio se otorgará a quienes hayan cumplido la mitad o 2/3 de su pena y presenten buena conducta. En este caso, se les permitirá terminar de cumplir sus penas en libertad y bajo supervisión y control. La libertad condicional será facultad de una Comisión de Libertad Condicional, integrada por 10 jueces como mínimo. Establecer un régimen especial de cumplimiento de penas a través de un “indulto conmutativo” a 3 grupos: Condenados con régimen de salida diaria. En este caso, el indulto será a quienes hayan demostrado voluntad de cambio y un bajo compromiso delictual. Se excluye a los que cumplen pena por secuestro, sustracción de menores, violación, violación con homicidio, homicidio calificado, robo con violencia o intimidación, parricidio, robo con sorpresa micro y narcotráfico. Condenados con penas de reclusión nocturna de 22 horas a 6 AM. Mujeres que hayan cumplido dos tercios de las penas, con la condición de que tengan conducta sobresaliente y que no hayan sido condenadas por delitos violentos. Con estas 3 conmutaciones, el Gobierno espera que 600 mujeres egresen de la cárcel una vez promulgada la ley y 3.400 personas no deberán regresar a reclusión nocturna. Cabe destacar que dentro de estos grupos, el indulto beneficiará sólo a aquellos hayan suscrito un compromiso de no delinquir. Si dentro de los 5 años siguientes cometen un nuevo delito, deberán cumplir no sólo la pena que les corresponda, sino que también el saldo de la pena conmutada. Adicionalmente, quedarán bajo control de Gendarmería”. *La Nación*, 9 de marzo, 2011.

69 *La Tercera*, 11 de marzo, 2011.

cinco sufrieron la misma medida tras comprobarse que personal uniformado en Renca quitaba droga en falsos allanamientos. Continuando con las bajas de personal, 149 efectivos fueron despedidos tras revisar sus hojas de vida y sesenta quedaron en observación a raíz de la detención y baja de diez funcionarios en dos semanas por vínculos con ladrones de cajeros automáticos. Esta situación de crisis institucional obligó al Director General de Carabineros, general Eduardo Gordon, a emitir un mensaje radial a todas las unidades dando respaldo a los carabineros y mandos para acentuar el control en comisarías. Igualmente, designó oficiales de mayor graduación en aquellas comisarías de barrios más afectados por el delito. La situación institucional volvió a complicarse cuando dos aspirantes a oficiales del Cuerpo de Carabineros murieron durante la jornada de instrucción en Curacaví.

Con todos estos escándalos no es de extrañar que el índice de la Fundación Paz Ciudadana-Adimark para el período octubre-diciembre de 2010 informara que si bien la victimización bajó de 36,5% a 33% y las denuncias subieron de 52,6% a 56%, los niveles de satisfacción con la actuación de la policía y la fiscalía después de denunciar bajaron tanto con la policía (46% a 43,3%), como con la fiscalía (25,6% a 24,5%), así como la de los Carabineros (5,4% a 5,1%) y de la PDI (5,3% a 5,1%)⁷⁰.

La promulgación de la ley del nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que incluyó una Subsecretaría de Prevención del Delito y recuperó la dependencia de Carabineros y la PDI, que estaban bajo el ministerio de Defensa desde la dictadura militar, podría apoyar los esfuerzos de una mejor coordinación en materias de orden y seguridad pública.

ii. Fuerzas armadas

La gestión del ex DC, Jaime Ravinet en Defensa fue configurando en nueve meses de servicio la mayor crisis del gobierno Piñera. Un documento que circuló por las oficinas del ministerio criticaba a Ravinet por el "copamiento militar" del ministerio. Este comenzó con la designación del ex Comandante en Jefe del Ejército, general (r) Oscar Izurieta, como subsecretario de Defensa y continuó con el despido de personal a contrata y la incorporación de 15 oficiales en retiro, entre generales y coroneles, donde figuraban dos ex comandantes en jefe⁷¹.

El escándalo que percutió la crisis fue la queja de la firma británica MBL por irregularidades en la compra en US\$ 16 millones a la empresa estadounidense AC de un puente mecano para reemplazar al puente viejo que cruzaba el río Biobío dañado por el terremoto, producto de lo cual la Contraloría investigó al ministerio de Defensa por el sobrepago de US\$ 2 millones. Los abogados de

70 http://www.pazciudadana.cl/docs/pub_20110119133353.pdf

71 *El Mostrador*, 28 de diciembre, 2010. Los generales (r) Julio Baeza, Mauricio Baker, Orlando Carter, Jorge Fuenzalida, Eduardo García, Mario Larenas, Alejandro Romero y Osvaldo Saravia, el Almirante (r) Rodolfo Codina, y los ex coroneles René de la Puente, Ricardo Maldonado, José Pérez, Mauricio Pizarro e Italo Seccatore. Junto a estos oficiales, se informó que el ex militar Pablo Belmar Labbé, implicado en el asesinato de Carmelo Soria, fue contratado por el familiar de la ministra Matte, Bernardo Kupfer Matte, que dirige el parque Metropolitano y administra el Zoológico, piscinas y centros de recreación del cerro.

MBL acudieron a la Ley de Acceso a la Información, pero el subsecretario de las FFAA., general (r) Óscar Izurieta, negó los documentos, aduciendo que se trataba de una compra secreta con fondos de la Ley del Cobre⁷².

Frente a la decisión del Consejo para la Transparencia de acoger la solicitud, Ravinet afirmó que si se daba esa información, "a futuro las Fuerzas Armadas serán renuentes a prestar colaboración a las autoridades civiles ante catástrofes de la naturaleza, al verse obligadas a exhibir su material de guerra o equipamiento militar para acudir a prestar auxilio a la población civil, sean forma transitoria o permanente, como su Consejo lo está haciendo con los puentes mecánicos"⁷³. Ante la escandalizada reacción nacional, incluso de La Moneda, se vio forzado a recapacitar⁷⁴. Por su parte, el general Juan Miguel Fuente-Alba, comandante en Jefe del Ejército ya había contradicho al ministro frente a las primeras declaraciones ministeriales afirmando que "nadie debería pensar que en alguna situación de emergencia, no estaríamos con el pueblo de Chile"⁷⁵. Aun cuando el tema podría haberse sepultado, en su testimonio ante la comisión de defensa de la Cámara, Ravinet comentó al diputado Ricardo Rincón (DC) que en su opinión el puente mecano "Vale callampa huevón, lo podría haber mostrado todo aquí, el puente vale callampa"⁷⁶. Con esta gota se rebalsó el vaso del ministro quién después de una acalorada discusión telefónica con el Presidente, presentó su renuncia al ministro del Interior, acelerando el cambio de gabinete.

La salida de Ravinet de Defensa mostró graves situaciones ocurridas al interior de las FFAA. La Contraloría objetó compra por \$1 millón de dólares de una vivienda para el jefe del Estado Mayor Conjunto, General de Ejército Cristián Le Dantec; lo que fue seguido por una investigación de la misma entidad en contra del mismo general luego que la empresa Mar Azul, dedicada a la venta de containers habitables -usados por los ejércitos, hospitales y policías-, lo denunciara ante el organismo fiscalizador de cometer irregularidades en el proceso de otorgamiento de una licitación. Una auditoría integral aleatoria de la Contraloría realizada de oficio, detectó varios procedimientos catalogados como irregulares y estableció que el Ejército debía determinar las sanciones que correspondieran a los altos funcionarios involucrados⁷⁷. Producto de estas situaciones, el nuevo ministro Andrés Allamand (RN), recién asumido en Defensa el 19 de enero, aceptó la renuncia de Le Dantec, nombró en su reemplazo al general Hernán Mardones y ordenó otro sumario por irregularidades tras informe de Contraloría por la compra de pasajes aéreos, fletes y viáticos por parte del organismo entre los años 2007 y 2010⁷⁸. Igualmente, ordenó un sumario por la compra del puente mecano y otra por la doble consultoría prestada a la regata Bicentenario de la Armada en la que se ha visto implicado el ex vicealmirante (R) Cristián Millar y el agregado cultural en España, Cristián Pizarro, quién llamado a informa a Santiago presentó su renuncia al cargo.

72 *El Mostrador*, 13 de octubre, 2010.

73 *El Mostrador*, 6 de enero, 2011.

74 *El Mostrador*, 6 de enero, 2011.

75 *El Mercurio*, 8 de enero, 2011.

76 *La Tercera*, 12 de enero, 2011.

77 *El Mercurio*, 28 de enero, 2011.

78 *El Mostrador*, 28 de enero, 2011.

Simultáneamente, el comandante en jefe del Ejército separó de su cargo al coronel Juan Luís Martín, que estaba a cargo del proceso de compra de la casa destinada al renunciado Jefe del Estado Mayor Conjunto y encargado de adquisiciones del Comando de Infraestructura Nacional, luego que la Fiscalía Militar de Valdivia iniciara una investigación por apropiación indebida de caudales y falsificación de instrumento público⁷⁹.

Sumándose a estos procesos el Consejo de Defensa del Estado pidió un ministro en visita para que investigara millonarios contratos del Comando de Aviación del Ejército (CAE) por el mantenimiento de aeronaves de la Brigada Aérea del Ejército (BAVE) en Rancagua, para que la justicia criminal ordinaria se hiciera cargo del caso relativo a contratos que estaban en la justicia militar⁸⁰.

No solo el Ejército se vio involucrado en estos escándalos. La FACH "inició una indagatoria luego que una denuncia a la Contraloría revelara que Denise Benard, esposa del general (R) Ricardo Ortega, viajaba con su marido, aún cuando era médico del hospital institucional y nunca se le hicieron los descuentos respectivos. Además, la abogada Francisca Ortega, hija del uniformado, fue enviada a Haití, recibiendo sueldo chileno y el de la ONU y se le pagó un postítulo. Además, Ortega habría contratado a su asesora del hogar a través del club de campo de la Fuerza Aérea"⁸¹, fondos que posteriormente tuvo que devolver a la institución.

Frente a estas situaciones el nuevo ministro formuló la llamada "doctrina Allamand" la que estableció: 1. La proactividad de las FFAA. frente a denuncias por irregularidades. De ahí el sumario administrativo que el ministerio abrió por la compra del puente mecano frente al cual puso al general de Aviación César Mac-Namara, subjefe del Estado Mayor Conjunto y no del Ejército que fue el responsable de esa negociación; 2. Rapidez en la entrega de estas investigaciones con un máximo 20 de días (prorrogables); 3. Los comandantes en jefe de las FFAA. deben aplicar todas las medidas administrativas que cumplan con este objetivo de mayor transparencia; y 4. Existencia de un "catastro" en orden a establecer cuántas auditorías, investigaciones y sumarios se encuentran vigentes al interior de las tres ramas de las FFAA., sobre todo en materias de adquisiciones y probidad, así como cuántas peticiones de información existen para el área de Defensa, de parte de la Cámara de Diputados y del Consejo para la Transparencia⁸².

En este contexto el ministro de Defensa y el de Hacienda anunciaron que este último ministerio asumirá la administración y gestión financiera de los saldos de la Ley Reservada del Cobre, hasta ese momento radicada en el Consejo Superior de Defensa Nacional (Consudena), entidad que tiene prevista su disolución. De la misma forma, oficializó la creación de una comisión asesora para estudiar la derogación de la Ley Reservada, que incluirá a parlamentarios, las comisiones de Defensa de ambas cámaras y los partidos políticos e integró al economista y subdirector del Centro de Estudios Públicos (CEP), Harald

79 *El Mercurio*, 20 de enero, 2011.

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

81 *El Mostrador*, 27 de enero, 2011.

82 *La Nación*, 26 de enero, 2011.

Beyer a ella⁸³.

Posteriormente, en el mes de febrero el ministro Allamand creó el Consejo de Inversiones en Defensa (CID) integrado por los subsecretarios de Defensa y de Fuerzas Armadas, el jefe del Estado Mayor Conjunto y los comandantes en jefe de cada rama de la defensa. Su función será "asesorar respecto a la pertinencia y relevancia de las distintas iniciativas de la inversión de las instituciones", estas si son aprobadas vuelven a la respectiva institución para un estudio de prefactibilidad después de lo cual la División de Evaluación de Proyectos de la Subsecretaría de Defensa da su recomendación de aprobación. Después de todo este proceso el CID aconsejaría la inversión para decisión final del ministro. Este nuevo procedimiento le dará transparencia al proceso de compra de armas e incrementaría el control civil sobre las FFAA.

En estas materias, posteriormente contrató los servicios de Luis Hernán Paul de la consultora Fontaine y Paúl Consultores Asociados S.A para evaluar la marcha de las empresas ENAER, ASMAR y FAMAE, y definir nuevas políticas de gobierno corporativo y de gestión financiera⁸⁴.

El "copamiento militar" del ministerio de defensa se vio fuertemente golpeado con las renuncias del jefe de gabinete del ministro, el ex comandante en jefe de la Armada, almirante (r) Rodolfo Codina y el despido de ex oficiales vinculados a la DINA y CNI solicitado por la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (AFDD)⁸⁵.

No obstante esta limpieza, la segunda antigüedad del Ejército, general Guillermo Castro Muñoz, jefe del Estado Mayor, reconoció haber sido un agente de la Central Nacional de Informaciones (CNI) por lo que las organizaciones de derechos humanos, incluido el Instituto de Derechos Humanos, exigieron su salida. A este se le sumó el caso del general Alejandro Maggi Ducomunn, comandante en jefe de la III división del Ejército en Valdivia, agente de la Central Nacional de Informaciones (CNI). A fines de febrero el ministro Allamand, en reunión con la Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, señaló que "ni en el Gobierno ni en las Fuerzas Armadas van a participar personas que sean causantes directos de violaciones de DD.HH."⁸⁶

Frente a las irregularidades en la institución la reacción del comandante en jefe del Ejército, General Juan Miguel Fuente-Alba, fue desafortunada: "En mi modesto criterio la exacerbación en ciertas cosas relativas a fallas de procedimientos, a objeciones de la Contraloría, a ciertos asuntos administrativos, la exacerbación de eso, en cierta medida daña instituciones que son enormemente grandes y esto no es lo fundamental de sus actividades"⁸⁷. Posteriormente, a comienzo de marzo, se refirió a los condenados por derechos humanos declarando que "Los ex militares son ciudadanos y son chilenos y lo que establece la Constitución es eso, por lo tanto, en tal condición se debe

83 *La Nación*, 29 de enero, 2011.

84 *El Dinamo*, 10 de marzo, 2011.

85 *El Mostrador* 31 de enero, 2011.

86 *El Mercurio*, 23 de febrero, 2011.

87 *El Mercurio*, 30 de enero, 2011.

cumplir el precepto constitucional. Eso es lo que estoy señalando, se debe tener en consideración, eso. Las condiciones de igualdad ante la ley, eso es lo que he dicho y no voy a hacer comentarios respecto del proyecto"⁸⁸.

Oposición

La Oposición se mostró lejana y sin presencia en los conflictos sociales, dividida ante las iniciativas legislativas del gobierno, y presa de una permanente tensión estratégica entre aquellos que han propuesto refundar la Concertación como frente amplio y aquellos que no aceptan nuevos socios y diseños institucionales distintos. No obstante las opciones tácticas para enfrentar las municipales fueron rompiendo este alineamiento abriéndose la coalición a acuerdos con el PC, PRI y PRO para avanzar en la nominación de un solo candidato en las elecciones municipales. Un estímulo inesperado lo proporcionó el sondeo de febrero de Adimark el que, por primera vez en un año, mostró una mayor identificación ciudadana con la oposición (42%) que con el gobierno (31%)⁸⁹.

Las diferencias intra concertacionistas, además del debate estratégico que estas implican, fueron las primeras evidencias del inicio de una profunda reestructuración de las relaciones de poder dentro de la Concertación, las que se habían configurado en torno al eje DC desde 1988 durante el proceso de formación de la "Concertación de Partidos por el NO". A partir de ese momento fundacional los pesos relativos de cada sector político-ideológico quedaron relativamente estables durante los cuatro gobiernos concertacionistas observándose lógicas variaciones dependiendo de quién controlaba el Ejecutivo⁹⁰. Ahora en la oposición y con un cuadro internacional adverso el peso relativo al interior de la coalición comenzó a redimensionarse.

En el único discurso durante la conmemoración del nuevo aniversario del triunfo al NO en la Caleta El Membrillo en Valparaíso, la presidenta del PPD, Carolina Tohá, hizo una profunda autocrítica por la derrota electoral. Afirmando que "muchos confundieron el logro alcanzado, que fue real y contundente, con el exitismo y la arrogancia: dejaron de escuchar, dejaron de esforzarse y se acostumbraron al poder [...] muchos llegaron a creer que los espacios de representación les pertenecían y consideraron una ofensa que alguien quisiera competir [] las rencillas de la Concertación han desalentado a los ciudadanos

88 <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=468909>

89 http://www.adimark.cl/es/estudios/documentos/ev_gob_feb11.pdf

90 Esta ecuación originaria fue producto de un conjunto de factores entre los que se pueden encontrar la mayor organicidad y mando único al interior del PDC a partir de la presidencia de Patricio Aylwin; "el National Endowment for Democracy (NED), creado para realizar abiertamente las operaciones políticas que antes hacía la CIA de manera encubierta, el que junto a la federación de sindicatos AFL-CIO y el National Democratic Institute (NDI) contribuyó con unos US\$ 1,6 millones desde Estados Unidos para apoyar los esfuerzos de la oposición democrática y organizar el registro de votantes y campañas educativas, realizar encuestas de opinión efectivas, contratar consultores de medios y organizar un sistema paralelo de conteo de votos para el día de la elección." Peter Kornbluh y Marian Schlotterbeck, "Reagan y Pinochet: El momento en que Estados Unidos rompió con la dictadura" [CIPER, 23 de noviembre, 2010. <http://ciperchile.cl/2010/11/23/reagan-y-pinochet-el-momento-en-que-estados-unidos-rompio-con-la-dictadura/>]. Lo mismo sucedió con gobiernos de la época en Europa (demócrata cristianos en Alemania e Italia, social demócratas en España, Francia, Italia, Portugal), el Vaticano y las fundaciones católicas.

y han desprestigiado a la política [...] allí el tono antipartidos ha encontrado un terreno fértil⁹¹. En esa ocasión, la Concertación divulgó un compromiso opositor con la construcción de grandes acuerdos para reformas pendientes; con primarias abiertas y vinculantes; diálogo sin exclusión con todos los sectores de la oposición; asambleas de representantes en todas las regiones; convención municipal en abril del año 2011; y con las audiencias ciudadanas.

Sin un claro liderazgo, que hizo más evidente las profundas diferencias de línea estratégica, la oposición no logró adoptar una consistente postura unitaria frente a las iniciativas gubernamentales. Estas diferencias se agudizaron por la continuada ausencia de sus dirigentes en los conflictos sociales, las fracturas en materia de la política de alianzas, y la incapacidad de conformar comisiones investigadoras en el congreso. Esta crisis orgánica limitó fuertemente el despliegue de su rol opositor no favoreciendo la movilización social anti gubernamental⁹². Sin embargo, a fines de noviembre, tratando de recuperar su vínculo con sus bases (reunión en Talcahuano con familias del campamento Lomas de Santa Clara, con sindicatos de pescadores artesanales agrupados en la Federación de Pescadores Artesanales del Biobío)⁹³.

A pesar de las declaraciones respecto de la política de alianzas opositora, en particular al diálogo sin exclusión con todos los sectores de la oposición, las diferencias concertacionistas continuaron, separándose la democracia cristiana del resto de sus socios extremándose las propuestas de recomposición concertacionista. El abanico de posiciones fue desde la negativa demócratacristiana por abrirse a cualquier otra fuerza extra Concertación, hasta la propuesta del senador PPD, Guido Girardi, de dar por terminada tal coalición, pasando por la de su correligionaria, Carolina Tohá, y la del presidente del PS, Osvaldo Andrade, que proponían un diálogo y ampliación desde la Concertación.

Diferenciándose de su homólogo DC, ante el comité central de su partido, el timonel del PS formuló la tesis de un amplio abanico de alianzas que alcanzaría del PRI al Partido Progresista (PRO) para enfrentar las lecciones municipales de 2012⁹⁴. De la misma forma se pronunciaron Carolina Tohá y José Antonio Gómez, presidente del PRSD, durante el V° Foro Progresista⁹⁵. De manera menos rupturista, la comisión municipal del PPD elaboró un documento

91 *La Nación*, 6 de octubre, 2010.

92 A diferencia de lo ocurrido con la huelga de los comuneros mapuche, los dirigentes opositores no se vieron involucrados en las movilizaciones de trabajadores. Así, los 750 trabajadores de Farmacias Ahumada en huelga que exigían que el sueldo de apenas \$32 mil pesos aumentara a nivel del sueldo mínimo, no encontraron apoyo de parlamentarios a sus demandas, como tampoco a sus denuncias que medios televisivos no cubrían la huelga legal debido a que las amenazas de la empresa a canales de televisión de no invertir en publicidad (Después de 32 días, a través de mesas de diálogo propiciadas por la Dirección del Trabajo, la empresa acordó aumentar el sueldo base a \$172 mil). De igual forma, la amplia convocatoria que tuvo la marcha del 2 de noviembre - desde Plaza Italia por Monjitas hasta la Plaza los Héroes para culminar en un acto cultural- y que reunió a trabajadores en conflicto de Farmacias Ahumada, Casinos Monticello y Transaraucaria, entre otras, tampoco contó con presencia de dirigentes políticos de la oposición.

93 *El Mercurio*, 28 de noviembre, 2010.

94 *La Tercera*, 10 de noviembre, 2010. Igualmente, recompuso las relaciones entre el ex Presidente Ricardo Lagos y la cúpula del Partido Socialista.

95 <http://www.chile21.cl/2010/11/11/llamados-a-la-unidad-del-sector-en-el-v-foro-progresismo>

en el que proponía primarias abiertas con todas las fuerzas opositoras, independientes y partidarias, en vistas a las elecciones municipales de 2012⁹⁶. Por su parte, el 19 de noviembre y con la presencia de Carolina Tohá se realizó el cónclave "La política escucha a la ciudadanía", convocado por el senador Guido Girardi (PPD), este puntualizó que la idea no era crear un referente político nuevo, sino una instancia de diálogo. Incluyó a Océanos Azules el que articularía un Consejo de Iniciativas Ciudadanas. Las críticas al legado de la Concertación marcaron el encuentro pero no hubo ningún tipo de llamado a formar un nuevo referente de izquierda. Para aplacar las diferencias, los dirigentes de los cuatro partidos concertacionistas terminaron coincidiendo en una postura intermedia, más parecida a la de Carolina Tohá y su partido⁹⁷. Y a fines de noviembre, en carta dirigida a Marco Enríquez-Ominami (PRO), al senador Alejandro Navarro (MAS), al diputado Pedro Araya (PRI) y al diputado Guillermo Teillier (PC), a representantes del Partido Humanista, ecologistas y otros movimientos, se los invitó a un diálogo bilateral con el objetivo de "Buscar entendimientos lo más amplios posibles para enfrentar los temas nacionales y constituir ante los chilenos una alternativa convocante e inclusiva". En vez de aplacar la disputa, la carta fue objetada por Walker. A esta polémica se sumó el hermano del presidente de la DC, Patricio Walter, quién enfatizó que "Para la DC no hay dictaduras buenas y mientras el PC no condene la dictadura castrista es imposible formar una coalición política"⁹⁸.

Las respuestas del PRO, el PC y el PRI coincidieron en condicionar el diálogo con la Concertación a un pacto programático en áreas clave⁹⁹. Carlos Ominami indicaba la necesidad de "abrir un diálogo programático sobre la base de acuerdos sólidos y, a partir de allí, explorar la posibilidad de constituir una federación del tipo Frente Amplio, da cuenta de esta nueva manera de mirar las cosas y de abrir un nuevo ciclo de la política chilena"¹⁰⁰.

Establecidas las alternativas existentes, a comienzos de diciembre se pudieron observar algunos indicadores de avance en materia de unidad opositora. A comienzos de diciembre el presidente del PC, diputado Guillermo Teillier, con la presencia de Ignacio Walker en el cierre de congreso partidario, se refirió a la política de alianzas con otros sectores de la oposición, señalando que "Lo primero es alcanzar la unidad de toda la oposición y con eso estaríamos cumpliendo con las expectativas de los trabajadores, de los pobladores, de aquellos que han sufrido con el terremoto y de aquellos que sufren las consecuencias de la agudización del modelo neoliberal"¹⁰¹.

96 *El Mercurio*, 20 de noviembre, 2010.

97 *El Mercurio*, 22 de noviembre, 2010.

98 *El Mercurio*, 2 de diciembre, 2010

99 http://diario.elmercurio.com/2010/11/23/_portada/_portada/noticias/3CBCFA8B-0A31-4E92-B906-A6F7A2916278.htm?id={3CBCFA8B-0A31-4E92-B906-A6F7A2916278}

100 Carlos Ominami, "Una oposición en serio", *La Tercera*, 26 de noviembre, 2010. Para potenciar la elaboración de nuevas miradas, el PRO estableció un vínculo privilegiado con el PS francés a través de su principal centro de estudios, la fundación Jean Jaurés, estableciendo una alianza tanto con el think tank Progesa.

101 http://www.diarioredigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=2056:en-inauguracion-de-congreso-del-partido-diputado-teillier-llama-a-la-convergencia-de-toda-las-fuerzas-opositoras&catid=35:politica&Itemid=55

Dos días después el presidente del Partido Socialista de Chile, diputado Osvaldo Andrade, vocero de la Concertación, invitó a dialogar a todos los partidos de oposición se iniciará con un encuentro de la Concertación con las directivas del Partido Regionalista Independiente, Partido Comunista, Partido Humanista, el Partido PRO en formación¹⁰² y el MAS, así como anunció un programa de encuentros ciudadanos en regiones y en ámbitos temáticos, como también la constitución de equipos de trabajo municipal y el de la configuración de un proyecto futuro. Esta secuencia de encuentros de carácter ciudadano que se iniciarán con un diálogo con el mundo de los estudiantes¹⁰³.

A las no resueltas diferencias estratégicas –alianzas y programas- la dispersión opositora tuvo un nuevo capítulo durante la discusión y negociaciones de los proyectos de ley sobre el royalty y la reforma a la educación enviados por el Ejecutivo al Congreso.

Una primera señal fue la ausencia del presidente del PS en la votación del proyecto de reajuste del sector público lo que permitió la aprobación de la fórmula del Ejecutivo, frente a lo cual Andrade señaló: "Creo que no tener reajuste habría sido un mensaje brutal para los seis millones de trabajadores de este país".

Otro eje de diferencias concertacionistas se dio en torno a diversas iniciativas gubernamentales. Por una parte, argumentando la necesidad de evitar el aislamiento político el senador PS, Camilo Escalona, afirmaba que "ser una oposición irreductible es un camino absurdo para la Concertación"¹⁰⁴, lo que lo llevó a apoyar una fórmula más limitada del royalty minero que la discutida por los equipos técnicos concertacionistas, así como a respetar el acuerdo del anterior gobierno por la inscripción automática y el voto voluntario.

Igualmente, a expresa petición de Ignacio Walker, la bancada DC, adelantándose a la Concertación anunció su apoyo a la reforma educacional del gobierno, aprobándose esta con votos clave de diputados DC. A continuación, a fines de diciembre, el presidente de la DC y el ministro Lavín trabajaron en un acuerdo en el Senado.

Frente a esto, el Partido Radical Social Demócrata (PRSD) rechazó el acuerdo argumentando que el texto legal no favorecía una mejora real de la educación pública y su bancada de diputados decidió congelar relaciones parlamentarias al interior de la Concertación por estar "decepcionados por la forma en que se elaboró el acuerdo entre los otros partidos de la Concertación y el gobierno, que permitió la aprobación de la reforma a la educación del Ejecutivo". El presidente del Partido Radical, José Antonio Gómez, aseguró que la Concertación no podrá seguir unida producto de "diferencias profundas" entre los partidos y se pronunció por la creación de una nueva plataforma política de un nuevo referente ciudadano¹⁰⁵, el que debiera llamarse "Opción

102 El 21 de febrero el PRO presentó ante el SERVEL fichas de afiliación, correspondientes a Arica, Iquique y Antofagasta.

103 <http://www.cronicadigital.cl/news/politica/18745.html>

104 *La Tercera*, 10 de octubre, 2010.

105 *El Mostrador*, 19 de enero, 2011. *El Mercurio*, 21 de enero, 2011.

Democrática". Otro documento elaborado por Océanos Azules a un año del fracaso electoral hizo un crudo análisis de su derrota y promovía el fin de la Concertación proponiendo en su reemplazo una "coalición de ciudadanos por la democracia"¹⁰⁶. A esta crisis se sumó el diputado Sergio Aguiló, quien renunció indeclinablemente a su militancia y al comité central del PS después que la comisión política decidiera apoyar el proyecto del gobierno.

Los jefes de partidos de la Concertación reaccionaron reconociendo "la necesidad de un pacto de centroizquierda expresada en la Concertación", y anunciaron la creación "lo antes posible" de "un nuevo espacio común de la oposición, con todos los actores políticos y sociales que se identifican con ella y deseen aportar a este esfuerzo de unidad", con carácter consultivo incluyendo a fuerzas sociales y políticas como las minorías sexuales, grupos culturales, juntas de vecinos, sindicatos y movimientos políticos, como el Partido Comunista, el MAS de Alejandro Navarro y el PRO. La definición de su estructura será consensuada con las fuerzas que deseen participar en esta nueva orgánica¹⁰⁷.

La crisis interna tuvo efectos políticos, tanto así que la encuesta CEP diciembre le dio a la Concertación un 24% de respaldo, casi la mitad de lo logrado por la Coalición por el Cambio (lo mismo que le sucedió a la Alianza durante el gobierno de Bachelet). De esta forma, el frente opositor en el Congreso se vio permanentemente debilitado por diversas fracturas como en los casos anteriores, además de otras diferencias como la interpelación a la ministra de vivienda, la comisión investigadora sobre relaves mineros¹⁰⁸, y la comisión investigadora sobre la injerencia presidencial en las elecciones de la ANFP. Con todo, a comienzos de marzo los jefes de partidos de la Concertación aprobaron solicitar al presidente del PS, Osvaldo Andrade, el "generar una propuesta que permita construir una instancia de oposición"¹⁰⁹.

A pesar de las tensiones y diferencias internas, a comienzos de febrero representantes de los partidos concertacionistas llegaron a un pre acuerdo, a ser ratificado por las dirigencias partidarias en marzo, para la nominación de un solo candidato a alcalde que los represente en las próximas elecciones municipales en cada comuna del país, privilegiando el criterio la elegibilidad. Igualmente, acordaron evaluar las posibilidades de un pacto con el PC, el PRI y el PRO, así como la realización de un catastro para definir en qué lugares el candidato se debería designar vía primarias y en cuáles por métodos complementarios, como encuestas de opinión o asambleas comunales¹¹⁰.

Tratando de superar su desvinculación con las bases concertacionistas, con ocasión de la conmemoración del terremoto, los cuatro presidentes de los partidos de la Concertación visitaron Concepción, Dichato, Chiguayante, Tomé

106 *El Mercurio*, 19 de enero, 2011.

107 *El Mercurio*, 25 de enero, 2011.

108 A fines de octubre por una falta de quórum se frustró creación de la comisión investigadora sobre relaves mineros. La conformación de la instancia legislativa la habían solicitado 48 parlamentarios de oposición y su aprobación requería ese mismo número de votos. Solo se consiguieron 26 sufragios a favor contra seis en contra y nueve abstenciones.

109 *El Mercurio*, 3 de marzo, 2011.

110 *El Mercurio*, sábado 5 de febrero, 2011.

y Talcahuano restándose de las actividades organizadas por el gobierno y participando en la "Marcha por la Reconstrucción" en Concepción.

El próximo escenario

A fines de diciembre de 2010, en la cuenta pública en La Moneda – a la que dirigentes opositores no asistieron por encontrar que ese recuento se hace en el Congreso- el Presidente afirmó que las metas de su gobierno son "ambiciosas pero alcanzables", ocasión en la que enunció siete reformas estructurales que su gobierno impulsaría en 2011¹¹¹.

No obstante, a fines de febrero solo se anunciaron cinco principales: 1. creación del Ministerio de Desarrollo Social el que reemplazará a Mideplan y implantación del Ingreso Ético Familiar; 2. eliminación gradual del 7% que cotizan los jubilados en salud; 3. posnatal de seis meses; 4. aseguramiento de la calidad de la educación y subvención escolar; 5. modernización del Estado: con dos iniciativas: a) mecanismos para evitar conflictos de interés en la administración pública y b) reformas al sistema de la Alta Dirección Pública¹¹². Estas iniciativas, que tendrán al Congreso como escenario principal, estarán fuertemente afectadas por el período previo de negociaciones inter partidarias en vistas a las elecciones municipales del próximo año.

Enfrentado al sector UDI de la Alianza, que hace pesar su poder político, y con bajos niveles de aprobación ciudadana, los próximos seis meses el gobierno del Presidente Piñera enfrentará un período crítico en el cual deberá implementar alguna fórmula que lo revigore so pena de enfrentar un veredicto ciudadano aún más negativo. Por una parte, deberá alinear a sus parlamentarios y negociar con la mayoría parlamentaria para aprobar el conjunto de iniciativas anunciadas en un plazo políticamente rentable. Por la otra, tendrá que resolver la contradicción entre su exigencia de cumplir de alguna forma las promesas hechas y la demanda de su sector neo-liberal más radical de ir más allá del continuismo implícito en una mejor forma de gobernar.

111 Estas fueron las de Educación (ya aprobada, ver supra); Salud: reforma al sistema de isapres, reducción a cero de las listas de espera AUGE, reforma al sistema de licencias médicas, acreditación de hospitales públicos para asegurar su calidad, exención del 7% de cotización a pensionados y lanzamiento del Programa "Elige Vivir Sano". Pobreza: creación del Ministerio de Desarrollo Social, implementación del Ingreso Ético Familiar, mejora a la Ficha de Protección Social, aumentar la frecuencia en los cálculos de la pobreza y mejorar la forma de como se mide incorporando aspectos de multidimensionalidad. Seguridad: nuevo Ministerio del Interior y Seguridad Pública, creación del Servicio Nacional de Drogas y Alcohol, reformular el sistema de construcción de cárceles, lanzamiento de la Política Nacional de Atención a Víctimas, diez mil nuevos carabineros en las calles. Modernización del Estado: creación para cada chileno de una clave para acceder a los servicios del Estado, implementar la Licencia Médica Electrónica y la Plataforma Digital de Servicios y Trámites. Profundización de la democracia: aprobar los proyectos de inscripción automática, voto voluntario y voto de chilenos en el extranjero, plebiscitos comunales, declaración de intereses y patrimonio, fideicomiso ciego, reforma a los partidos y primarias. Y Energía y Medio Ambiente: nueva institucionalidad ambiental, Tribunales Ambientales, proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas, nuevas normas de emisiones de termoeléctricas, reestructuración de la CChEN.

112 *El Mercurio*, 21 de febrero, 2011.

Finalmente, estará obligado a calmar las crecientes tensiones intra Alianza, las que se irán profundizando a medida que se acerque el momento de la sucesión presidencial.

En este escenario el rol que juegue la oposición y la Concertación en el Congreso, así como en el seno de los diversos conflictos sociales, será un elemento clave en la configuración del nuevo escenario.

Economía

2

La política económica en el gobierno de Piñera

Hernán Frigolett

Resumen

El año 2010 ha sido el de la normalización de la economía chilena, la variación de 5,2% del PIB y las perspectivas para 2011 de incremento de la actividad por sobre el 6% muestran que el potencial de crecimiento no ha cambiado sustancialmente. Los anuncios de una reconstrucción más pausada y una política fiscal y monetaria más conservadoras no permiten visualizar cambios macroeconómicos drásticos.

El cobre mantuvo la política cambiaria subyugada por la política monetaria y la apreciación del peso fue administrada para cumplir el objetivo inflacionario. Sin embargo, por la presión de los sectores productivos el inicio de 2011 ha visto un plan de intervención en el mercado cambiario muy similar al de 2008.

El cobre permitió pasar de una proyección de déficit fiscal efectivo cercana al 1% del PIB a un cierre casi balanceado. La recaudación tuvo un repunte notable por el significativo aumento del consumo de los hogares y la consiguiente recaudación del IVA. Además, la minería del cobre incrementó el pago de primera categoría y del impuesto específico. La ejecución fue muy irregular, cuando el mes de diciembre generó un gasto devengado muy superior al de años anteriores, con un impacto macroeconómico diferido plenamente para el año 2011.

Se ha dado una reducción sostenida de la desocupación, pero al cierre del año se debilitó la creación de empleo. Existe una brecha en la medición nueva del empleo respecto a la anterior aplicada por el INE que debilita el discurso oficial de 400.000 empleos creados. Es muy probable que la recuperación se sitúe en el rango de 250.000 a 300.000 empleos creados, considerando además un efecto de recuperación de empleos destruidos por efecto del terremoto.

Las perspectivas para 2011 son de un primer semestre con buenos resultados marcando la plena recuperación de los efectos del terremoto en algunos sectores productivos, pero luego habrá una marcada desaceleración en el segundo semestre, convergiendo el crecimiento al 6% en el año. Durante 2012 las expectativas se enmarcan en el 5 a 5,5%.

La lectura macroeconómica del terremoto y la reconstrucción

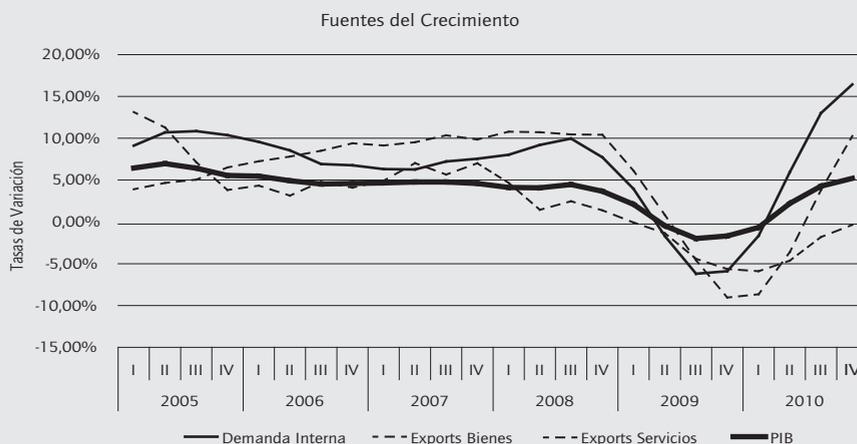
El crecimiento de la economía para el año 2010 ha sido estimado en 5,2% por el Banco Central, consolidando así el proceso de recuperación de la crisis económica del 2009, pese a las condiciones restrictivas impuestas por el terremoto de febrero de 2010.

Aunque el crecimiento económico global presenta un resultado aceptable en función de la emergencia del terremoto, las fuentes del crecimiento marcan un escenario de debilidad para lograr sustentarlo de forma sostenida más allá de 2011. Si algo ha de caracterizar al 2010 es el impresionante aumento del gasto de consumo privado, especialmente de bienes durables, con los consiguientes impactos en ciertas actividades productivas y en la recuperación de la recaudación fiscal.

CUADRO Y GRÁFICO 1

LAS FUENTES DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

		Demanda Interna	Exports Bienes	Exports Servicios	PIB
2005	I	9,11%	13,13%	3,88%	6,43%
	II	10,69%	11,28%	4,66%	6,96%
	III	10,86%	7,14%	5,05%	6,42%
	IV	10,39%	3,82%	6,51%	5,56%
2006	I	9,57%	4,34%	7,24%	5,46%
	II	8,56%	3,15%	7,82%	4,53%
	III	6,92%	4,79%	8,50%	4,54%
	IV	6,78%	4,10%	9,40%	4,59%
2007	I	6,32%	4,92%	9,14%	4,66%
	II	6,28%	7,03%	9,53%	4,78%
	III	7,24%	5,67%	10,35%	4,78%
	IV	7,55%	7,01%	9,85%	4,60%
2008	I	8,02%	4,66%	10,78%	4,13%
	II	9,20%	1,45%	10,71%	4,07%
	III	9,97%	2,47%	10,46%	4,47%
	IV	7,72%	1,39%	10,43%	3,66%
2009	I	3,95%	-0,08%	6,12%	2,09%
	II	-1,70%	-1,36%	0,82%	0,46%
	III	-6,20%	-4,43%	-4,58%	-1,99%
	IV	-5,90%	-5,63%	-9,05%	-1,68%
2010	I	-1,65%	-5,90%	-8,65%	-0,66%
	II	5,95%	-4,64%	-3,61%	2,22%
	III	13,01%	-1,82%	3,80%	4,26%
	IV	16,45%	-0,35%	10,26%	5,20%



Fuente: Banco Central de Chile

Desde la perspectiva del sector externo, los volúmenes de exportación fueron afectados por el terremoto, principalmente los de productos no cobre cuya oferta se localiza en la zona circunscrita al epicentro, pero los precios

internacionales soslayaron la situación, y el valor de las exportaciones se expandió vigorosamente de la mano del precio del cobre y otras materias primas. El superávit externo ascendió a los \$3.800 millones de dólares en la cuenta corriente. Tal como era de esperar, las transferencias netas recibidas por el país se incrementaron sustantivamente debido al terremoto, pero lo sorpresivo es el incremento de las rentas transferidas al exterior, que se explican en parte por los incrementos en los principales recursos naturales exportados. El presupuesto de 2011 se incrementará por el aumento de los ingresos corrientes

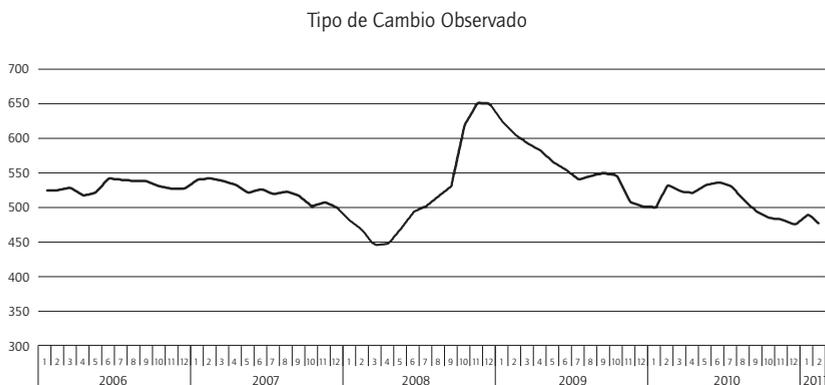
CUADRO 2
CUENTA CORRIENTE

	I	II	III	IV	Año 2010	Año 2009
CUENTA CORRIENTE	2.097	541	-53	1.216	3.802	2.570
A. BIENES Y SERVICIOS	4.631	2.693	3.362	4.150	14.836	12.673
a. Bienes	4.758	3.013	3.671	4.413	15.855	14.117
1. Exportaciones	16.420	16.352	18.479	19.777	71.028	54.004
2. Importaciones	-11.662	-13.339	-14.808	-15.364	-55.174	-39.888
b. Servicios	-128	-320	-309	-263	-1.019	-1.444
1. Créditos	2.499	2.433	2.790	3.075	10.797	8.634
2. Débitos	-2.627	-2.754	-3.098	-3.338	-11.816	-10.078
B. RENTA	-4.066	-3.506	-3.932	-3.920	-15.424	-11.666
1. Remuneración de empleados	0	0	0	-1	-2	-1
2. Renta de la inversión	-4.065	-3.506	-3.932	-3.919	-15.422	-11.665
Renta procedente de Inversión Directa (1)	-4.022	-3.565	-3.873	-3.834	-15.294	-11.981
En el extranjero	693	775	1.095	1.099	3.662	2.820
En Chile	-4.715	-4.339	-4.968	-4.933	-18.956	-14.801
Renta procedente de Inversión de Cartera	217	210	136	102	665	685
Dividendos	261	265	228	250	1.003	793
Intereses	-44	-55	-92	-148	-338	-107
Renta procedente de Otra Inversión	-260	-151	-195	-188	-794	-369
Crédito	100	100	96	93	389	633
Débito	-360	-251	-291	-281	-1.183	-1.001
C. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	1.532	1.354	518	986	4.390	1.563

Fuente: Banco Central de Chile

Tal resultado se reflejó con intensidad en el mercado cambiario, siendo el peso chileno una de las monedas que más se ha apreciado en el mercado mundial, especialmente en el segundo semestre del año.

GRÁFICO 2
EVOLUCIÓN DEL TIPO DE CAMBIO



Fuente: Banco Central de Chile

Una Demanda Interna marcada por la histéresis post-terremoto

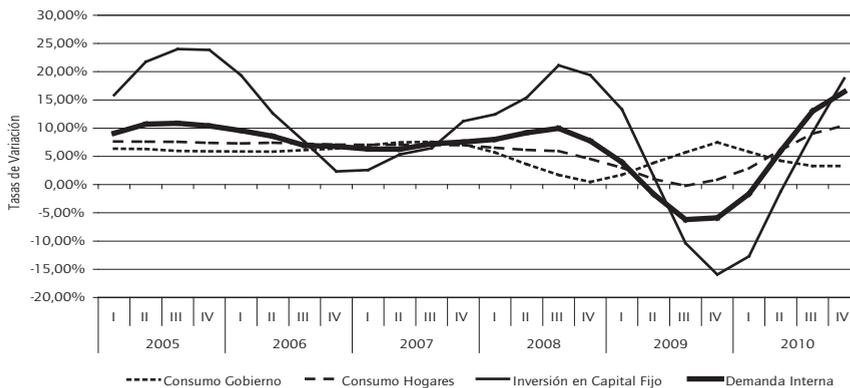
La impresionante recuperación de la demanda interna se explica principalmente por el consumo de los hogares en bienes de consumo durable, especialmente en los meses siguientes al terremoto. El resultado está marcado por una reducción de precios de productos de consumo en el mercado internacional, comportamiento que es reforzado por el fortalecimiento del peso, por una parte, y por otra, por una reposición acelerada de lo que el terremoto destruyera o dañara. El impacto del mundial de fútbol también es un evento que contribuye en esta aceleración marcada del consumo de los hogares. Otro componente que se acelera en el año es la inversión, especialmente en una recuperación de la demanda de maquinaria y equipo que había estado muy débil durante el período recesivo de 2009, cuando acumuló una caída anualizada de 15%, y por ende durante el 2010 hay una rápida recuperación.

CUADRO Y GRÁFICO 3

LOS COMPONENTES DE LA DEMANDA INTERNA

Año	Trim	Consumo Gobierno	Consumo Hogares	Inversión en Capital Fijo	Demanda Interna
2005	I	6,37%	7,63%	15,87%	9,11%
	II	6,29%	7,60%	21,74%	10,69%
	III	5,97%	7,57%	24,03%	10,86%
	IV	5,90%	7,37%	23,87%	10,39%
2006	I	5,88%	7,29%	19,35%	9,57%
	II	5,85%	7,42%	12,63%	8,56%
	III	6,11%	7,22%	7,59%	6,92%
	IV	6,40%	7,08%	2,35%	6,78%
2007	I	6,95%	7,05%	2,59%	6,32%
	II	7,48%	7,05%	5,34%	6,28%
	III	7,58%	7,02%	6,44%	7,24%
	IV	7,14%	6,99%	11,23%	7,55%
2008	I	5,69%	6,52%	12,45%	8,02%
	II	3,60%	6,16%	15,43%	9,20%
	III	1,71%	5,94%	21,11%	9,97%
	IV	0,47%	4,53%	19,38%	7,72%
2009	I	1,74%	2,99%	13,33%	3,95%
	II	3,87%	0,96%	1,44%	-1,70%
	III	5,72%	-0,21%	-10,40%	-6,20%
	IV	7,49%	0,88%	-15,93%	-5,90%
2010	I	5,80%	2,91%	-12,70%	-1,65%
	II	4,22%	6,11%	-1,24%	5,95%
	III	3,28%	9,04%	9,22%	13,01%
	IV	3,30%	10,44%	18,79%	16,45%

Dinámica de la Demanda Interna



Fuente: Banco Central de Chile

Sin embargo, la demanda interna genera un estímulo sobre la oferta global de bienes y servicios, es decir que es un impulso a las importaciones, y también al PIB. En la medida que una mayor proporción se desvía hacia el componente importado de la oferta, se debilita el impacto sobre el PIB, ya que los elementos más impactados en la esfera productiva serán los de logística comercial y de transporte de bienes.

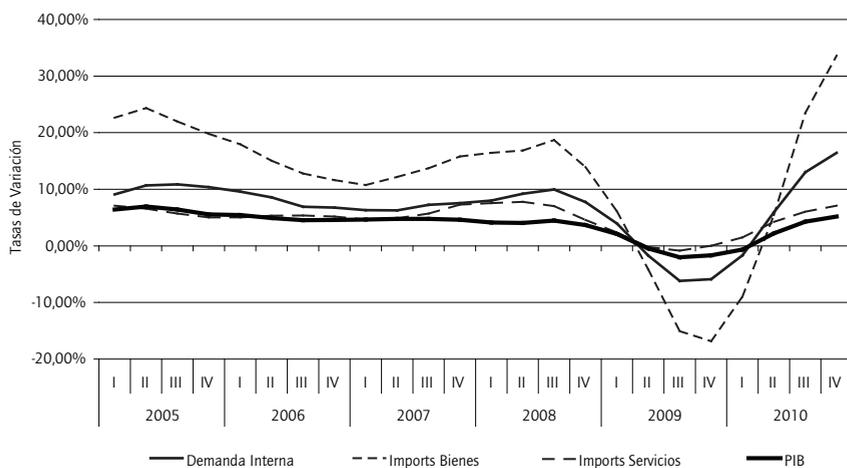
Las importaciones han mostrado una fuerte recuperación impulsada por el consumo durable y por la inversión en maquinaria y equipos. Hay que recordar que más del 95% de la maquinaria y equipo que se demanda no se produce en Chile.

CUADRO Y GRÁFICO 4

LA FUERTE PRESIÓN DE LA DEMANDA INTERNA SOBRE LAS IMPORTACIONES

	Demanda Interna	Imports Bienes	Imports Servicios	PIB
2005 I	9,11%	22,64%	7,09%	6,43%
II	10,69%	24,33%	6,56%	6,96%
III	10,86%	21,99%	5,72%	6,42%
IV	10,39%	19,80%	5,02%	5,56%
2006 I	9,57%	17,94%	5,02%	5,46%
II	8,56%	15,04%	5,32%	4,93%
III	6,92%	12,80%	5,36%	4,54%
IV	6,78%	11,64%	5,20%	4,59%
2007 I	6,32%	10,76%	4,66%	4,66%
II	6,28%	12,19%	4,87%	4,78%
III	7,24%	13,72%	5,72%	4,78%
IV	7,55%	15,80%	7,27%	4,60%
2008 I	8,02%	16,45%	7,54%	4,13%
II	9,20%	16,87%	7,79%	4,07%
III	9,97%	18,68%	7,02%	4,47%
IV	7,72%	13,90%	4,59%	3,66%
2009 I	3,95%	6,07%	2,37%	2,09%
II	-1,70%	-4,16%	-0,20%	-0,46%
III	-6,20%	-15,07%	-0,85%	-1,99%
IV	-5,90%	-16,83%	0,04%	-1,68%
2010 I	-1,65%	-8,98%	1,51%	-0,66%
II	5,95%	5,44%	4,24%	2,22%
III	13,01%	23,50%	6,05%	4,26%
IV	16,45%	33,61%	7,12%	5,20%

Las Importaciones bajo presión



Fuente: Banco Central de Chile

¿Cuál es entonces el real impacto macroeconómico de la demanda interna sobre la actividad productiva doméstica? Una aproximación a la respuesta es considerar los componentes de la demanda interna cuyo componente importado es mínimo, y por tanto genera presión sobre la producción doméstica. Así, al dejar de lado el consumo de bienes durables y la inversión en maquinaria y equipo, se representa la demanda interna que presiona al PIB.

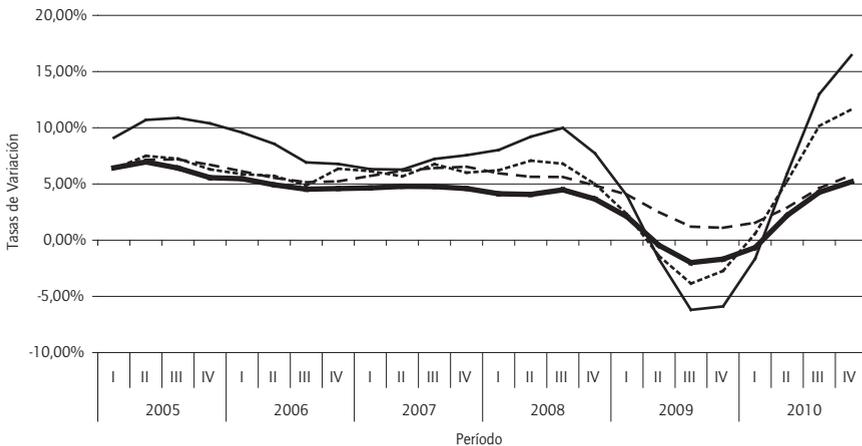
Otro elemento que se debe considerar es el hecho de un año anterior recesivo, en el cual las empresas se vieron enfrentada a una restricción de ventas, con lo cual se ajustó la producción a la baja y se disminuyó además los

inventarios, especialmente los de productos importados. Así, un componente muy dinámico de la demanda interna ha sido la recuperación de inventarios a partir del segundo semestre de 2010, y por ende el proceso debiera converger, y lo relevante entonces es considerar la variación de la demanda interna en el contexto de sus elementos fundamentales, aislando los ajustes de carácter coyuntural y por ende transitorios.

CUADRO Y GRÁFICO 5
UNA MIRADA ESTRUCTURAL AL EQUILIBRIO GLOBAL

Año	Trim	Dda Interna	Dda Interna Sin Imports	Dda Interna Sin Imports y Var Exist	PIB
2005	I	9,11%	6,36%	6,44%	6,43%
	II	10,69%	7,51%	7,14%	6,96%
	III	10,86%	7,24%	7,20%	6,42%
	IV	10,39%	6,30%	6,71%	5,56%
2006	I	9,57%	5,88%	6,12%	5,46%
	II	8,56%	5,72%	5,54%	4,93%
	III	6,92%	4,87%	5,15%	4,54%
	IV	6,78%	6,36%	5,24%	4,59%
2007	I	6,32%	6,14%	5,71%	4,66%
	II	6,28%	5,69%	6,18%	4,78%
	III	7,24%	6,77%	6,42%	4,78%
	IV	7,55%	6,02%	6,54%	4,60%
2008	I	8,02%	6,21%	5,95%	4,13%
	II	9,20%	7,06%	5,65%	4,07%
	III	9,97%	6,80%	5,62%	4,47%
	IV	7,72%	5,00%	4,86%	3,66%
2009	I	3,95%	2,30%	4,04%	2,09%
	II	-1,70%	-1,41%	2,48%	-0,46%
	III	-6,20%	-3,86%	1,20%	-1,99%
	IV	-5,90%	-2,74%	1,10%	-1,68%
2010	I	-1,65%	0,59%	1,55%	0,66%
	II	5,95%	5,27%	2,91%	2,22%
	III	13,01%	10,18%	4,63%	4,26%
	IV	16,45%	11,64%	5,77%	5,20%

Las Desviaciones de la Demanda Interna



Fuente: Banco Central de Chile

Este enfoque analítico aplicable a la demanda interna permite descartar hipótesis de presiones inflacionarias en demasía, sino que por el contrario llevan a visualizar a la política cambiaria como uno de los elementos que han desencadenado presiones adicionales sobre las importaciones, especialmente en el consumo, y por otra parte, que el ingreso disponible del 40% más acomodado de la población ha tenido incrementos sustantivos pese a la crisis económica y al terremoto. La demanda interna más estructural sigue una pauta de expansión extremadamente coherente con el PIB de tendencia, que refleja además un mayor poder anticíclico de la política fiscal expansiva que permitió a los hogares paliar y sustentar el consumo habitual por la vía de las transferencias monetarias directas a través de sucesivos bonos entregados por la Administración Bachelet, que prolongó también la administración Piñera hasta el bono marzo 2010.

La recuperación del gasto durante 2010 se explica por el fuerte impacto en el ingreso nacional que representó la rápida recuperación de términos de intercambio muy favorables para la economía chilena. El fuerte aumento del consumo, se debe a un incremento de más de 10% del ingreso nacional, y a la caída del tipo de cambio que acentuó la caída de precios de los bienes de consumo durable. La formación de capital fijo recuperó sus niveles luego de la fuerte contracción de 2009, con lo cual el ahorro doméstico excedió las necesidades domésticas de financiamiento, generando un superávit en la cuenta corriente que se refleja en un aumento de activos financieros netos en el exterior.

CUADRO 6

EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES AGREGADOS MACROECONÓMICOS 2009-2010

Principales agregados macroeconómicos (Millones de pesos corrientes)		
Ítem	2009	2010
Producto interno bruto a precios de mercado	1,1%	15,1%
Ingreso neto de factores del resto del mundo	-6,0%	21,5%
Producto nacional bruto	1,7%	14,6%
Transferencias corrientes netas del exterior	-40,4%	152,4%
Ingreso nacional bruto disponible nominal	1,0%	16,0%
Consumo total	4,3%	10,4%
Ahorro nacional bruto	-9,4%	36,4%
Ahorro externo (excedente de la Nación en cuenta corriente)	-1.430.247	-1.888.430
Formación bruta de capital	-24,4%	36,7%
Formación bruta de capital fijo	-13,6%	14,6%

Fuente: Banco Central de Chile

El ahorro nacional bruto se incrementó sustantivamente, debido al fuerte incremento de más de 25% del ahorro público, por un lado, y al incremento del ahorro privado por la vía de utilidades no distribuidas de las empresas de mayor tamaño. En este ámbito la ejecución presupuestaria fue muy controversial al inicio de año, discutiendo el déficit inicial, que se fue moderando contundentemente a lo largo del segundo semestre, pese al incremento importante de un gasto corriente, y de un fuerte aumento del gasto devengado de inversión al cierre del año.

La Ejecución Presupuestaria: un cierre controversial del 2010 y cambios para 2011

La formulación de la Ley de Presupuesto 2010 fue controversial, porque suponía mantener la aplicación anticíclica del Balance Estructural y presentó en agosto de 2009 un presupuesto deficitario algo superior a 1 billón de pesos. La ejecución del presupuesto finalmente ha cerrado con un déficit muy menor al contemplado inicialmente.

CUADRO 7
EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

Cifras en Millones de Pesos	Ley Aprobada	Ejecución Año	Ejecución a Noviembre	Diciembre
TRANSACCIONES QUE AFECTAN EL PATRIMONIO NETO				
INGRESOS	21.710.577	23.264.169	20.721.007	2.543.162
Ingresos tributarios netos	17.102.059	17.577.714	15.987.766	1.589.948
<i>Tributación minería privada 4/</i>	2.253.823	1.867.939	1.650.524	217.415
<i>Tributación resto contribuyentes</i>	14.848.236	15.709.775	14.337.242	1.372.533
Cobre bruto	1.639.026	2.531.368	1.869.158	662.210
Imposiciones previsionales	1.452.190	1.493.987	1.363.447	130.540
Donaciones	66.373	73.163	63.893	9.270
Rentas de la propiedad	544.507	430.341	402.386	27.955
Ingresos de operación	491.197	553.428	503.286	50.141
Otros ingresos	415.226	604.169	531.071	73.098
GASTOS	18.501.776	19.228.564	16.737.967	2.490.596
Personal	4.212.382	4.659.700	4.132.666	527.034
Bienes y servicios de consumo y producción	1.789.119	1.902.709	1.582.430	320.279
Intereses	278.552	292.000	289.892	2.108
Subsidios y donaciones	7.740.029	7.450.920	6.280.430	1.170.490
Prestaciones previsionales 1/	4.479.091	4.887.271	4.420.543	466.728
Otros	2.603	35.963	32.006	3.957
RESULTADO OPERATIVO BRUTO	3.208.801	4.035.605	3.983.040	52.566
TRANSACCIONES EN ACTIVOS NO FINANCIEROS				
ADQUISICIÓN NETA DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	4.299.038	4.347.931	3.363.404	984.528
Venta de activos físicos	30.995	27.808	25.294	2.514
Inversión	2.653.324	2.345.483	1.721.291	624.191
Transferencias de capital	1.676.710	2.030.256	1.667.406	362.850
TOTAL INGRESOS 2/	21.741.572	23.291.977	20.746.301	2.545.676
TOTAL GASTOS 3/	22.831.809	23.604.303	20.126.665	3.477.638
PRESTAMO NETO/ENDEUDAMIENTO NETO	(1.090.237)	(312.326)	619.636	(931.962)

Fuente: Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto

Al mes de noviembre, la ejecución global totalizaba \$20 billones de pesos, con un promedio de \$1,8 billones por mes, lo cual presagiaba un gasto total alineado con el presupuesto, con una baja ejecución especialmente en el gasto de inversión y transferencias de capital. El déficit efectivo no se visualizaba en noviembre cuando el saldo era de un superávit de \$0,6 billones de pesos.

En el mes de diciembre, la recaudación alcanzó los \$2,5 billones de pesos, muy superior al promedio registrado a noviembre de \$1,8 billones, y el gasto total ascendió a \$3,5 billones de pesos. Así se materializó en el mes de diciembre el déficit efectivo equivalente al previsto para todo el año 2010, con lo cual se revirtió completamente el superávit acumulado hasta noviembre.

Viendo el desglose el gasto de diciembre y el cierre del año, se aprecia un incremento sustantivo del gasto de personal y a las prestaciones provisionales en cuanto a gasto corriente, y a un sustantivo aumento del gasto de capital.

Al mes de noviembre, tanto la inversión como las transferencias de capital (subsidios habitacionales en su mayoría) estaban en niveles muy inferiores a los contemplados en la Ley de Presupuesto. En el mes de diciembre, los compromisos consignados son impresionantes, ya que en inversión lo registrado en el mes de diciembre equivale al 33% de lo comprometido en los 11 meses precedentes, y en materia de transferencias de capital es algo menor con un 20% de lo asignado hasta el mes de noviembre. Así, la inversión terminó con un menor gasto equivalente al 10% de lo presupuestado para el año, y en transferencias de capital el sobregiro llegó al 20% de lo establecido en la Ley de Presupuesto. Con todo, el gasto de capital del año cerró con un sobregiro de 1% de lo presupuestado, y con un déficit efectivo muy bajo. Notable fue el aumento de la recaudación efectiva que superó en 10% la previsión realizada en agosto de 2009.

Sin embargo, el impacto macroeconómico del presupuesto en 2010 ha quedado diferido en su totalidad para el año 2011. Es imposible materializar el nivel de gasto de inversión consignado en diciembre, y los resultados sectoriales del primer trimestre de 2011 reflejan que la construcción ha tenido un empuje importante. El sobregiro de los subsidios también tiene un efecto diferido importante, y su impacto sólo se dejará sentir en el segundo semestre de 2011, en la medida que se logre contar con una oferta habitacional afin con el subsidio, pudiendo incluso quedar sólo como una partida contable del presupuesto porque los subsidios tienen caducidad. Así, se puede hablar de un cierre del año con un presupuesto muy balanceado, con un déficit contable bajo, y un déficit económico nulo.

En el segundo semestre, se dio la primera discusión presupuestaria de la administración Piñera. Desde la perspectiva más global, se aplicaron cambios en la estructura tributaria que debieran generar incrementos en la recaudación, ya que hay un alza transitoria de impuesto de 1ª categoría y del impuesto específico a la minería. Adicionalmente, se ha establecido como norma un déficit estructural de 1%, que convergería al balance estructural en el último año de gobierno. En el marco de una discusión complementaria, se repuso la discusión de modificación del Royalty, siempre en una presentación del Ejecutivo para incrementar los recursos para la reconstrucción, que culminó en

la aprobación de un incremento transitorio de tres años del impuesto específico de la minería (IEM) al que se acogen todas las empresas del Consejo Minero.

En síntesis, el presupuesto de 2011 verá un incremento sustantivo de los ingresos corrientes porque se eleva transitoriamente la carga tributaria de 1ª categoría, y además se aplica un incremento de la tasa del IEM en función de aumentos del precio del cobre y del margen operacional de las empresas. La ley de presupuesto contempla más de \$25 billones de pesos de ingresos fiscales, que complementado con un déficit estructural de 1% genera un mayor espacio para la ejecución del gasto. El gasto corriente será de \$21,5 billones de pesos, con un aumento muy menor del gasto de personal y compras de bienes y servicios, y un incremento sustantivo de subsidios y transferencias corrientes, en especial las referidas a prestaciones auge y programas de Mideplan. En materia de gasto previsional se mantiene lo establecido en materia de PBS a fines de la administración Bachelet. El gasto de capital se incrementa en casi 25% con respecto a 2010 con énfasis en la inversión real, a través del MOP y del MINVU, y también con un aumento del programa de subsidio habitacional.

La impronta para el futuro, es sin duda un incremento de transferencias corrientes y de capital, con una contención de prestaciones públicas de educación y salud, en un marco de equilibrio fiscal efectivo. Es decir, continuidad del esquema neoliberal, con profundización de la subsidiariedad del Estado, y una ejecución presupuestaria que prioriza el asistencialismo, consistente por lo demás con un esquema político cada vez más marcado por el clientelismo. Así, el Ejecutivo se plantea lo que la carga tributaria actual permite enfrentar, y por ende las reformas que se anuncian, así como la reconstrucción, deben plantearse en plazos más bien prolongados, con la miopía del flujo de caja siempre como elemento ordenador.

Política monetaria subyugada al mercado financiero

El Banco Central inició en el segundo semestre su denominada normalización monetaria, con fuerte presión de la banca para elevar de manera rápida la tasa monetaria. Debido al terremoto, y a sus efectos sobre la actividad, el Central mantuvo una actitud pasiva hasta junio, para emprender un proceso gradual de incremento de la tasa monetaria. Sin embargo, esa señal bastó para que la banca se lanzara en una espiral muy agresiva de aumento del costo del crédito, y con ello de sus ganancias que superaron este año las abultadas del 2009, siendo beneficiarios directos de la recuperación del gasto interno.

El efecto sobre el tipo de cambio fue el esperado, y el peso entró en una fuerte apreciación, y se reabrió el debate del verano de 2008 en la primavera de 2010 acerca de la necesidad de intervención del mercado cambiario. En diciembre el tipo de cambio caía a niveles de \$460 pesos, insinuando incluso poder llegar a niveles más bajos porque el cobre y una actividad que crecía menos de lo esperado generaban una mayor liquidez de divisas. La debilidad del dólar en los mercados cambiarios internacionales también contribuía al fortalecimiento del peso. Adicionalmente, presiones inflacionarias provenientes del exterior incitaban al Central a elevar la tasa monetaria, reforzando aún más la tendencia de fortalecimiento del peso con el negativo impacto para el

sector exportador y la industria manufacturera local.

Finalmente, el presupuesto aprobado tampoco brindaba la holgura que clamaba el Central, porque el discurso de la reconstrucción tenía que reflejarse en la propuesta de ejecución presupuestaria, con lo cual se mantenía una demanda agregada estimulada por el gasto público. En este contexto, se aceleró el proceso de incremento de la tasa monetaria, con el consiguiente efecto en el mercado cambiario, que finalmente llevaron a establecer una intervención del mercado cambiario a través de un programa de incremento de las reservas internacionales, para fortalecer la cobertura financiera de importaciones de acuerdo a estándares de países de la OCDE.

La lectura de la inflación por parte de la banca ha sido siempre incendiaria en términos de pronósticos de descontrol inflacionario, y ya aparece como escandalosa una inflación que traspase el techo del rango meta de inflación anclado en 4% anual. La incidencia de ajustes de precios de un conjunto muy acotado de *commodities* energéticos y alimenticios presiona el IPC, y alientan la presión del sector financiero sobre el Central, que tiene una marcada tendencia a ceder con facilidad.

Mientras la Reserva Federal y el Banco Central Europeo siguen manteniendo el impulso monetario para consolidar la recuperación de la actividad, el Banco Central de Chile ha entrado en una fase de aceleración del alza de la tasa monetaria, con el debilitamiento de su propia intervención cambiaria, que además padece el embate del alza en la cotización del cobre en los mercados externos. Incluso, la intervención se lleva a cabo ya en 2011 para asegurar el impacto de la apreciación del peso en el cierre inflacionario alineado con el 3% que es el valor esperado del rango meta de inflación.

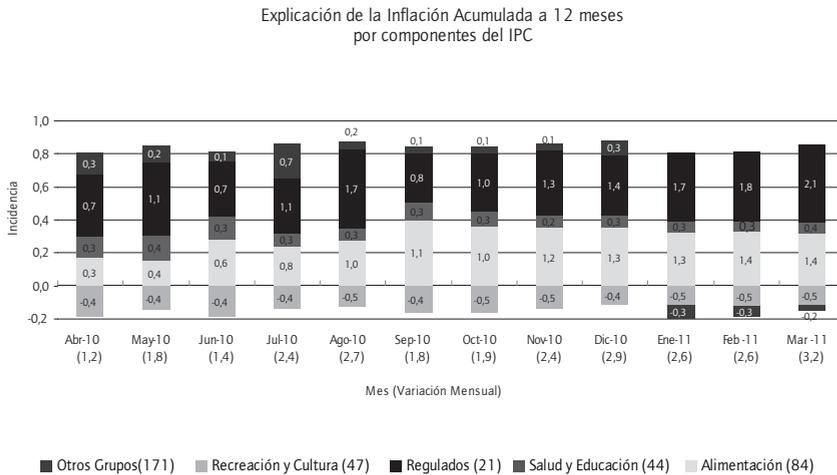
La pauta inflacionaria

La crisis de demanda interna de 2009 se reflejó de manera contundente en el IPC, aunque también hay que reconocer que la deflación global estuvo más bien explicada por el rápido desvanecimiento de la burbuja de precios del petróleo y de los alimentos importados. La apreciación del peso durante todo el 2010 también se reflejaba en el IPC global, y mantenía al Central en una posición de menor stress, y con una impronta de apoyo a la recuperación y luego a la reconstrucción.

A partir de junio cambia la situación, y nuevamente se inicia un ciclo de presión alcista de los precios de los productos energéticos y de alimentos en el contexto de los mercados internacionales. Así la pauta inflacionaria vuelve a tomar una aceleración, y se refleja con mayor fuerza en el IPC.

GRÁFICO 6

LAS FUENTES DE LA INFLACIÓN ANUALIZADA



Fuente: Elaboración propia en base al IPC del Instituto Nacional de Estadísticas

Así, gran parte de la inflación acumulada en el año se explica por cambios en precios regulados, energéticos y servicios de uso público, que están ajenos a los ajustes de política pública. El mecanismo de estabilización de precios de combustibles rediseñada ha resultado completamente incapaz de contrarrestar el alza especulativa reciente, y por tanto el modelo inflacionario chileno es de importación de inflación externa.

Un número significativo de productos y servicios, alrededor de 170, muestran una inflación acumulada negativa, y 21 productos regulados explican entre el 50 y el 70% de la variación promedio de los precios al consumidor. La mayor parte de los precios regulados se relacionan con productos importados energéticos, con el tipo de cambio y precios administrados de servicios de uso público. La transmisión al mercado mediante el criterio de paridad de importación sin filtro alguno es inmediata, y los mecanismos de estabilización están mal diseñados. Una revuelta o la especulación internacional tienen eco inmediato en nuestros indicadores inflacionarios de uso más común. Aquellos indicadores que se enfocan en la inflación más estructural no muestran presiones inflacionarias contundentes, pero entonces se recurre a las expectativas de los agentes para solicitar el ajuste monetario del Central.

La Dinámica Laboral: cuando la estadística se divorcia de la realidad

Los indicadores del mercado laboral inauguraron el año con una Nueva Encuesta Nacional de Empleo, la NENE que reemplazó a la tradicional ENE, del Instituto Nacional de Estadística. La innovación obedece a un esfuerzo por ajustarse a los estándares OCDE en materia de indicadores estadísticos para medir la dinámica del mercado laboral.

Sin embargo, la NENE generó un quiebre abrupto de los niveles de ocupación y de desocupación a tal punto que la comparación histórica no es posible. No se puede lograr una explicación razonable de los niveles de ocupación y de la fuerza de trabajo que consignan la NENE en relación a los de la ENE que se utilizaban hasta enero de 2010.

A fines de 2009, la ENE indicaba que la economía entraba de lleno en la fase de recuperación de la crisis, y en el último trimestre marcaba una evolución bastante acelerada de creación de ocupación acelerada. En el trimestre móvil octubre-diciembre de 2009 se estimaba 4.530.264 ocupados asalariados, que se incrementaba al mes siguiente en 60.553 ocupados adicionales, para cerrar la serie de la ENE en 4.633.605 en el trimestre móvil de diciembre-febrero 2011. La NENE inicia su serie en el trimestre móvil coincidente con el trimestre calendario enero-marzo con 4.866.060 ocupados asalariados, es decir con 233.000 ocupados que se habrían generado en el mes siguiente del terremoto, es decir marzo de 2010, lo cual resulta difícil de aceptar. Existe una diferencia estadística irreconciliable. La medición de la creación de empleo en 2010, tomando como punto inicial el primer trimestre móvil de 2010 y el cierre al trimestre móvil de octubre-diciembre de 2010 es de 136.730 ocupados asalariados.

Ahora bien, las cifras de trabajadores por cuenta propia también presentan un nivel de discrepancia inicial no despreciable. La ENE cerró su serie con 1.567.284 ocupados en el trimestre móvil diciembre-febrero de 2010 que venía en descenso desde un nivel de 1.615.295, bajando en 48.011 personas en un período de tres meses. La NENE inicia su serie en el trimestre móvil enero-marzo 2010 en 1.319.270, es decir con 248.000 ocupados menos en el grupo de los cuenta propia. Luego, la progresión de creación de empleos de la NENE para los trabajadores por cuenta propia cierra en octubre-diciembre con 1.504.840 aún por debajo del nivel que computaba la antigua ENE al inicio de 2010, pero computando un aumento de 185.000 trabajadores por cuenta propia.

En este contexto es muy difícil de computar la creación de empleo que se habría generado en el año 2010. En todo caso, con una economía que crece 5,2% es difícil de aceptar una creación de empleo que vaya más allá de los 250.000 empleos. En efecto, si el nivel inicial de los trabajadores por cuenta propia presenta una fuerte destrucción de empleo en el trimestre inicial de la serie de la NENE con respecto a la anterior, se puede estimar que existe un problema vinculado al terremoto, generando una merma significativa en el punto inicial. La brecha estadística en los asalariados es casi coincidente con la de los trabajadores por cuenta propia, y al fin del período, se computa una creación de 322.000 empleos. Otro elemento que presenta una brecha

estadística muy significativa es la de los empleadores, pues la antigua ENE cierra su serie con 160.000 patrones, la NENE inicia la serie con 322.000 empleadores, es decir con una brecha estadística de 100%.

Será muy difícil establecer la real creación de empleo durante 2010, ya que las brechas estadísticas son muy elevadas, y además hay que tener presente el efecto del terremoto en el trimestre inicial, con lo cual una parte de los empleos creados que se computan son en realidad recuperación de ocupación, especialmente de los trabajadores por cuenta propia, ya que cuando sale el efecto de marzo en los trimestres móviles se incrementan los cuenta propia en 79.000 ocupados, atribuibles en su mayoría al terremoto. Así, la creación neta de empleos sería de 243.000 en el año 2010.

En 2011 la reconstrucción será un elemento dinamizador del mercado laboral, especialmente en las ramas de actividad de la construcción y de la cadena de proveedores de materiales para obras de infraestructura. Así, durante el primer semestre el crecimiento será muy acelerado debido a la baja base de comparación de marzo a mayo de 2010, pero la reducción de la desocupación no irá a la par debido a una reconstrucción que se ha anunciado más dilatada en el tiempo, y que se ejecutaría entre 2011 y 2013.

Política Social

3

La política social al finalizar el primer año del gobierno de Sebastián Piñera: ¿path dependent?

Eugenio Rivera Urrutia

Resumen

El segundo semestre del gobierno de Sebastián Piñera ha sido muy activo en política social. Las tareas que aparecían como prioritarias al final del semestre anterior, la reforma educacional, lograr la tramitación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social y avanzar en el proyecto de reforma de Salud, han avanzado sustantivamente. En el mes de marzo, se anunciaron nuevas medidas entre las que destacan el ingreso ético, la reducción de la contribución de salud de los jubilados y una ley corta de ISAPRES. En este campo se reproducen las tensiones que se han venido constatando en el campo político, entre la derecha tradicional y la "nueva derecha" encabezada por Hinzpeter. Al realizar un balance del período es posible concluir que las iniciativas gubernamentales en el área social si bien fueron definidas en el programa presidencial, aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior. Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales.

“Una vez establecidas, las perspectivas básicas de la política, que van desde las ideologías a la comprensión de los aspectos particulares de los gobiernos o las orientaciones hacia los grupos o partidos políticos son generalmente tenaces. Son dependientes de la trayectoria”¹

(Paul Pierson, 2000, p.260)

“Gran parte de lo que está mal en nuestro mundo puede ser capturado mejor en el lenguaje del pensamiento político clásico: estamos intuitivamente familiarizados con las cuestiones de la injusticia (injustice), la injusticia (unfairness), la desigualdad y la inmoralidad – sólo hemos olvidado cómo hablar de ellas. Alguna vez, la socialdemocracia articuló esas preocupaciones, hasta que también perdió el rumbo”²

Tony Judt, 2010 (p. 234)

Introducción.

Durante los 20 años de gobierno de la Concertación, la derecha propuso diversas alternativas de política social. En el primer gobierno de derecha democráticamente elegido, dos opciones han estado en disputa. Una consideraba que se trataba de retomar el camino emprendido bajo el régimen de Pinochet. La otra, que valora las reformas introducidas en los últimos 20 años, y considera que a partir de lo realizado por la Concertación, se debe aprender de las lecciones acumuladas en Chile y fuera del país.

De esta forma, en el campo de la política social parecen reproducirse las tensiones incipientes que se han venido constatando en el campo político, entre la derecha tradicional y la “nueva derecha” que han venido tratando de levantar sectores encabezados por Hinzpeter.

El segundo semestre del Gobierno de Sebastián Piñera ha sido muy activo en este ámbito. Las tareas que aparecían como prioritarias al final del semestre anterior eran aprobar la reforma educacional, lograr la tramitación del nuevo Ministerio de Desarrollo Social³ y avanzar en el proyecto de reforma de Salud.

Al realizar un balance de lo acontecido, nuestro análisis nos ha permitido

1 “Once established, basic outlooks on politics, ranging from ideologies to understanding of particulars aspects of Governments or orientations toward political groups or parties are generally tenacious. They are path dependent”

2 “Much of what is amiss in our world can best be captured in the language of classical political thought: we are intuitively familiar with issues of injustice, unfairness, inequality and immorality - we have just forgotten how to talk about them. Social democracy once articulate such concerns, until it too lost its way”

3 Es interesante que la nueva política toma una iniciativa discutida en diversos momentos a lo largo de los gobiernos de la Concertación pero que no fructificaron, según algunos por la oposición de la derecha. No obstante, la iniciativa incluye elementos propios que de alguna forma muestran el sello conservador. Cabe destacar la innovación al radicar la iniciativa la evaluación de programas sociales en el nuevo ministerio abandonando el Ministerio de Hacienda. Esta decisión es coherente con la pérdida, relativa, de Hacienda de su carácter de “superministerio”.

concluir que la nueva Administración está impulsando importantes iniciativas en el campo social que fueron definidas en su programa presidencial, pero que aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior.⁴ Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales, tales como polémicas en torno a alguna figura del Ejecutivo o en la persecución de personal del Estado afiliado a la antigua Concertación.

El análisis de la Ley de Calidad y Equidad de la Educación, del informe de la Comisión Presidencial de la Salud y del proyecto que transforma el Ministerio de Planificación en el Ministerio de Desarrollo social, sugiere que la política social de la nueva Administración está sujeta a los determinantes históricos, y en tal sentido podría denominarse como "Path dependent".

No obstante, como se verá, aparecen diferencias al interior del gobierno, lo cual sugiere que el curso futuro de la política social será el resultado de la confrontación entre las distintas miradas que existen en el Gobierno, sujeto también a la capacidad de reconstitución de la oposición y de la movilización de los actores sociales.

La reforma educacional.

El Gobierno impulsó y logró aprobar una reforma educacional que, más allá de que se discuta su alcance, representa un éxito que le permite impulsar su modelo educacional, logrado aún cuando no poseía mayoría en ninguna de las dos cámaras⁵.

Cabe tener en perspectiva que la reforma aprobada no constituye un quiebre respecto de la reforma iniciada por la ex Presidenta Bachelet. En efecto, las principales iniciativas fueron propuestas por una Comisión Presidencial convocada por el Presidente, que tenía mayoría concertacionista. Los cambios se insertan dentro del acuerdo que alcanzó el gobierno de la época con la Alianza por Chile. En tal sentido, en el Congreso persiste un consenso mayoritario entre

4 ¿Qué es lo que llama la atención? Cuando se produce un cambio de gobierno tan importante como el que ocurrió el año pasado, luego de 20 años de gobierno del adversario, se espera que hayan iniciativas que rompan más o menos drásticamente con las orientaciones anteriores. No obstante ello no parece estar sucediendo en el campo donde el discurso concertacionista radicaba las principales innovaciones del último gobierno de la Concertación: la política social. La explicación más común, es que las coaliciones políticas tienden a posiciones centristas. La cita de Tony Judt, al comienzo del presente artículo, sugiere una hipótesis alternativa. El propio Judt, analizando la experiencia de la tercera vía discute la posibilidad de un acuerdo de esta naturaleza al señalar: "Pero esto es simplemente falso. Los ricos no quieren lo mismo que los pobres. Los que dependen de su trabajo para ganarse la vida no quieren lo mismo que los que viven de las inversiones y dividendos. Los que no necesitan los servicios públicos -, ya que puede comprar el transporte privado, education y protección - no buscan lo mismo que aquellos que dependen exclusivamente del sector público. Aquellos que se benefician de la guerra - ya sea como contratistas de la defensa o por motivos ideológicos - tienen objetivos diferentes que los que están en contra de la guerra" (p. 168)

5 Para la oposición la situación no ha sido fácil. La falta de discusión y la inexistencia de visiones compartidas frente al desafío educacional tuvo como consecuencia una clara derrota política y un agudizamiento de las contradicciones internas.

la Concertación y la Alianza por Chile; sólo el Partido Radical y voces aisladas de los otros partidos han hecho ver que existen otras perspectivas⁶.

El debate extraparlamentario generado en torno a la reforma de educación ha permitido que se comiencen a explicitar distintas visiones sobre este gran desafío que enfrenta el país. Más allá del escenario político, de manera incipiente se perciben en el mundo académico y sindical miradas alternativas. Será necesario observar si ellas empiezan a ganar influencia en el decisivo mundo de la política, ya que al ampliarse el terreno del debate se perfilan mejor algunos dilemas y desafíos que se enfrentan para alcanzar una educación igualitaria y de calidad y, en ese contexto, el carácter, el sentido y el rol de la educación pública. El aumento del financiamiento a la educación municipalizada que trae la reforma educacional no es suficiente para detener su decadencia frente al fortalecimiento de la educación privada como centro neurálgico del sistema.

El marco conceptual y legislativo de la reforma educación del Ministro Lavín.

La principal iniciativa del Gobierno en el campo social, durante el segundo semestre de su mandato, fue sin lugar a dudas el envío al Congreso y la rápida aprobación del proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación. Dicho proyecto ingresó a la Cámara de Diputados el 22 de noviembre 2010 y fue aprobado, finalmente, el 19 de enero del 2011. La veloz aprobación, con el curso disciplinado de la mayoría de los parlamentarios concertacionistas deriva de que la nueva ley constituye un paso adicional dentro de la misma matriz ideológica de las reformas impulsadas por la Presidenta Bachelet y basadas en el acuerdo que reunió a la Concertación con la Alianza por Chile⁷.

Aunque se tiende a asociar con el movimiento estudiantil llamado de los Pingüinos en el año 2006, las reformas están orientadas por conceptos que poco tienen que ver con la naturaleza del movimiento indicado. En efecto, mientras el movimiento estudiantil enfatizaba en la equidad del sistema y el

6 Esta situación puede ser descrita por el concepto "Monopolio de política (Policy monopoly)": "Cuando un subsistema es dominado por un solo interés, se puede conceptualizar mejor como "monopolio de política"... tiene una estructura institucional definida con responsables de la formulación de políticas en un área temática, y su responsabilidad está apoyada por una idea o una imagen poderosa. Esta imagen está generalmente relacionada con los valores políticos fundamentales y pueden comunicarse de manera simple y directa al público ... Si los ciudadanos excluidos del monopolio permanecen apáticos, el mecanismo institucional por lo general se mantiene constante y la política es probable que cambie poco a poco ... Pero si las presiones son suficientes, ello puede conducir a una intervención masiva de actores políticos e instituciones gubernamentales antes no involucrados. Generalmente, esto requiere un cambio sustancial en la imagen política de apoyo. En la medida que el problema es redefinido, o nuevas dimensiones del debate adquieren más relevancia, nuevos actores se sienten capacitados para ejercer su autoridad, donde previamente estuvieron excluidos" (True, Jones and Baumgartner, 1999)

7 Se refiere al "Acuerdo por la Calidad de la Educación" (2007), firmado por las principales fuerzas políticas bajo el auspicio de la ex Presidenta Michelle Bachelet. La base de esta conjunción de voluntades, sostiene el proyecto de Ley del Ministro Lavín, es un consenso que se fue construyendo a lo largo de los años, iniciado con el informe de la Comisión Brunner de mediados de los 90 que sostuvo que el mero aumento de los recursos sin cambios en el contexto y los incentivos bajo los cuales trabajan las escuelas no traería resultados.

rol de la educación pública, el núcleo central del conjunto de reformas tiene como fin asegurar un mayor control de la calidad en función de estándares y un mayor apoyo a las escuelas de bajo desempeño. Espínola y Claro (2010) explican que si bien el objetivo de mejorar la calidad de la educación estuvo presente desde los 90, la institucionalidad del sistema escolar no contaba ni con la estructura institucional ni con las atribuciones suficientes para poner en práctica mecanismos efectivos para regular la calidad. Tampoco se disponía de un concepto de calidad "concreto y operacional" que pudiera observarse y medirse, que pudiera contribuir a "fortalecer la capacidad de gestión de los administradores públicos y privados de la educación".

La reforma está inspirada en las Reformas basadas en estándares (RBE), que introduce la evaluación de escuelas y la consiguiente aplicación de sanciones o recompensas por el no cumplimiento de estándares acordados y asigna responsabilidades técnicas a los sostenedores, "lo que los sitúa como mediadores claves entre las políticas y las prácticas escolares". Esta visión, sancionada por el acuerdo político mencionado, se fue estructurando gradualmente, con la Ley de Subvención Escolar Preferencial (N° 20.248 de febrero del 2008), la Ley General de Educación (N° 20.370 de agosto del 2009), las cuales debían ser seguidas por una ley de aseguramiento de la calidad de la educación, que fue la presentada por el Ministro Lavín el 22 de noviembre del 2010, bajo el título "Ley de calidad y equidad de la educación".

La Ley de Subvención escolar preferencial ya había establecido parámetros básicos de apoyo a las escuelas basados en la clasificación de establecimientos en función de sus resultados. Introdujo también, mecanismos de rendición de cuentas para los sostenedores y las escuelas y la posibilidad de que el incumplimiento de los compromisos terminara, incluso, con el cierre de la escuela (Espínola y Claro, 2010)⁸. La Ley general de educación, por su parte, creó la institucionalidad en el nivel central para resguardar la calidad de la educación y el buen uso de los recursos públicos por medio de la creación de la Agencia de Calidad y de la Superintendencia de Educación. Desde el punto de vista institucional, la idea es separar las funciones normativas y de definición de políticas de las funciones de evaluación, fiscalización y monitoreo (id.)

Los contenidos principales del proyecto: ¿La última reforma de la Concertación?

El diagnóstico que fundamenta el proyecto es categórico: los resultados en términos de la calidad de la educación no se condicen con los esfuerzos y los recursos invertidos. Esta situación afecta especialmente la educación municipal

8 Para un análisis detallado de esta ley remitimos a Romaguera y Gallegos (2010)

que presenta importantes rigideces⁹. La imagen objetivo es alcanzar los niveles de calidad de países como Italia y Portugal. Para ello se requiere el esfuerzo de todos. Insumo fundamental del proyecto fueron las propuestas del "Panel de expertos para una Educación de Calidad", que contó con una mayoría de personeros vinculados con la Concertación¹⁰. El proyecto no explicita una visión ni una concepción educacional, probablemente porque lo da por conocido. En este contexto, las medidas apuntan básicamente fortalecer aparentes debilidades de gestión y los mecanismos de remuneraciones.

En efecto, las medidas que propuso el proyecto de ley fueron las siguientes: i) Modificar el mecanismo de incorporación de los jefes de departamentos de administración educacional municipal desde el actual concurso público a sistemas apoyados por la Alta Dirección Pública, incrementando sus rentas e imponiendo la rendición de cuenta sobre la base de convenios de desempeño vinculantes. Los nombramientos durarán cinco años. ii) Propone un nuevo mecanismo de selección para los directores de establecimiento del sector municipal y les entrega nuevas atribuciones. Entre ellas destaca, la facultad de proponer anualmente al sostenedor el fin de la relación laboral de hasta un 5% de los docentes, siempre que hubieren resultado mal evaluados. Se les entrega además la posibilidad de contar con un equipo de tres personas de su exclusiva confianza, que si no forman parte del establecimiento deberá requerir la aprobación del sostenedor. Se le faculta, además, para proponer al sostenedor los mecanismos para incrementar las asignaciones a los docentes. iii) El proyecto establece un aumento de las asignaciones de responsabilidad directiva y de responsabilidad técnico pedagógica y para los directores un aumento de la asignación de responsabilidad proporcional al número de alumnos matriculados. iv) Busca fortalecer la autonomía de los sostenedores otorgando facultades para que creen sus propios sistemas de evaluación y para determinar que profesionales serán eliminados en caso de reducción de la matrícula. v) Innova en el sistema de indemnizaciones para los cargos de la administración educacional de la Municipalidad y del consejo directivo de las entidades educacionales. vi) Aumenta las remuneraciones de los mejores

9 Llama la atención que contrario sensu la educación subvencionada gozaría de buena salud. Se fundamenta esta percepción por el importante éxodo de alumnos hacia el sector subvencionado. Sin embargo, a la educación particular subvencionada no le va mucho mejor que la municipalizada en las evaluaciones de calidad. ¿Un tema comunicacional? En una entrevista con el autor, Juan Eduardo García Huidobro, explica que el éxodo de la educación pública tienen que ver con la disposición de los padres a hacer todos los esfuerzos para pagar por una mejor educación por sus hijos. Quedan entonces en la educación pública sólo aquellos que nada pueden pagar. Al subir el ingreso cada vez son más quienes tienen posibilidad de pagar y por tanto tiende a bajar la matrícula en el sector público, que se constituye en el "Hogar de Cristo" de la educación. En una sociedad desigual como la chilena, la inequidad en la educación se transforma en un destino inexorable (Entrevista realizada el día 11 de marzo 2001)..

10 Para un análisis del informe del Panel ver Rivera (2010). Es interesante observar que el informe del "Panel de expertos para una educación de calidad" fue elaborado por cinco economistas (José Pablo Arellano, Harald Beyer (coordinador), Sergio Molina, Pilar Romaguera y Pablo Zalaquett), dos sociólogos (José Joaquín Brunner, Patricia Matte), cuatro profesoras (Andrea Krebs, profesora Directora de enseñanza básica del Colegio Alemán, Jaime Pavéz y Mariana Aylwin y Julia Alvarado) y el médico Pedro Pablo Rosso. De los miembros del panel, seis han sido parte de la Concertación, tres son parte de la Alianza y tres no tienen figuración política relevante. Sólo dos miembros tienen una reconocida especialidad en temas educacionales, cinco personeros ocuparon el cargo de Ministro o Subsecretario de educación, tres miembros trabajan en la educación media con cargos directivos y hay un dirigente sindical.

docentes. vii) Entrega recursos, por una vez, a los municipios y viii) Establece un plan de retiro para los docentes del sector municipal que tengan la edad de jubilar o vayan a cumplirla antes de Diciembre del 2013 y entrega bono especial a los docentes jubilados a diciembre del 2010.

..... El debate en torno al proyecto.

El proyecto causó un amplio debate político, pero centrado en aspectos procedimentales. La Concertación adujo que la urgencia aplicada no se condecía con la importancia de la iniciativa¹¹. Correspondió, paradójicamente a José Joaquín Brunner, reconocido inspirador de la reforma, fijar la línea de oposición. En una columna cuyo título evidenciaba desde el principio su disposición a aprobar la iniciativa: «A mejorar la reforma» identificó tres problemas en sus fundamentos: 1) Diagnóstico poco refinado «cómo que nada habría cambiado desde el Gobierno de Frei Montalva»; como sustento citó el informe de McKinsey; esto es contradictorio con la principales medidas, señalaba pues ellas son de continuidad. 2) La filosofía que inspira a las nuevas medidas revela una visión estrechamente economicista del comportamiento humano y reduce la educación a una dialéctica entre amenaza de sanciones y estímulos monetarios: el semáforo SIMCE, el recorte de clases de historia y estudios sociales, los liceos de excelencia, la fijación del salario inicial docente en función del puntaje obtenido en un examen de conocimiento y no de las responsabilidades y característica del trabajo a desempeñar, multiplicación de exámenes y mediciones, así como premios en dinero 3) Las medidas prestan escasa atención a los objetivos de equidad, claves para cortar las ligaduras que mantienen al origen social la trayectoria educacional y el destino laboral. En este ámbito la política se reduce a aumentar el valor de la subvención escolar. Sin embargo se resta apoyo presupuestario a la red de jardines infantiles.

La primera crítica se resolvió con un reconocimiento por parte del gobierno de los avances logrados. La segunda era extraña pues las propuestas criticadas correspondían, como vimos, a las líneas matrices de la política que se venían aplicando desde la Administración anterior, inspiradas en buena medida en el pensamiento de Brunner. La tercera crítica, se constituyó en la matriz de lo que sería el Protocolo que firmarían parlamentarios de la Concertación con el Gobierno y que permitiría la aprobación de la ley. En efecto, sectores mayoritarios de la Concertación manifestaron su disposición a apoyar la reforma si se concordaba en un protocolo. Este fue aprobado el día 18 de enero. Como era de esperar, el acuerdo no puso en cuestión los aspectos de fondo del proyecto, limitándose en lo fundamental a buscar el aumento del financiamiento de la educación municipal ya previsto en el proyecto. Se estableció el compromiso de enviar un proyecto que abordara la institucionalidad y financiamiento de la educación municipal y estableciera "fórmulas alternativas a la administración municipal de las escuelas y liceos,

11 No obstante, hacia el final de la tramitación algunos analistas señalaron que la Concertación no se jugó a fondo por lograr que la aprobación de la iniciativa se postergara hasta marzo en que el movimiento de profesores podría haber dispuesto de mayores elementos de presión para influir en el contenido final de la ley. Esta falta de disposición, no hace sino confirmar el divorcio que caracterizó las relaciones de la Concertación y el movimiento social en los últimos años.

sobre la base de una educación descentralizada, de carácter público¹² y con alta especialización en la gestión educativa, que garantice una gestión responsable y de calidad por parte del Estado¹³

Los temas ausentes en el debate político en torno a la educación.

Juan Casassus (2010) ha hecho una crítica a las concepciones teóricas que sustentan la reforma educativa en marcha. Desde su punto de vista, el cambio que ha causado más impacto, en la política educativa, ha sido el giro hacia la medición del rendimiento académico y su vinculación a estándares. Se trata, a su juicio, de una mala idea para Chile. La base conceptual de las Reformas basadas en estándares (FBE), es, según su opinión, la creencia de que la modificación de la conducta humana se logra más eficazmente, si se aplican políticas y sistemas fundados en principios conductistas, cuya simpleza lógica narrativa los hace un instrumento poderoso para su adopción. La aplicación durante 30 años de estos mecanismos de medición no ha producido los resultados esperados.

El autor desarrolla numerosas críticas a las RBE. La primera, es que la teoría conductista del aprendizaje es contradictoria con los estudios más avanzados respecto de cómo aprenden los humanos. En efecto, el conductismo está basado en la observación de la modificación de la conducta en los animales como respuesta a la aplicación de estímulos externos. Se aplica a los humanos, activando sus características más primitivas. Los principios conductistas, que inspiran el SIMCE y las RBE, asumen que la realidad puede ser conocida sólo si se la desglosa en pequeños bits de información y se basan en la motivación extrínseca de aprender. El "estándar" señala Casassus, es un método para uniformizar y simplificar lo que es diverso y complejo. El significado básico de estándar, es conformar un producto a una norma de fabricación, lo que

12 Juan Eduardo García Huidobro, llamó la atención que el mismo compromiso había permitido el acuerdo del año 2007. El proyecto de Ley sobre educación pública enviado resultó un fiasco y aún duerme en los archivos del Congreso (Entrevista realizada el día 11 de marzo 2001). El mismo especialista sintetiza la situación de la educación municipal y su deterioro como alternativa de educación: "El peso de la matrícula municipal en la matrícula total viene bajando desde el inicio de la municipalización. En 1982 la matrícula de las escuelas municipales representaba el 75.3% de la matrícula total del sistema escolar. Con la instauración del sistema de pago por subvención a la demanda, se produce en los años ochenta un aumento importante de la educación particular subvencionada y, en 1990, la ponderación de la matrícula municipal ya representaba el 58.4 % de la matrícula escolar. Durante los noventa pierde peso en forma constante, pero lenta y en el 2000 equivale al 54.2% de la matrícula. Desde entonces el descenso se acelera y en 2004, por primera vez, baja del 50% y aunque no hay todavía datos confirmados el 2009 habría bajado del 40% y es esperable un descenso mayor el 2010" (García Huidobro, 2010)

13 Cabe señalar que en el informe del Panel de expertos se señalaba que ese iba a ser el objeto de un próximo informe. El viernes 25 de marzo del 2011, el Panel de Expertos entregó al Ministro de Educación este informe. Entre sus principales medidas, propone retirar de los municipios la dependencia directa de los establecimientos educacionales y entregarlas a las que se denominarían Agencias Locales de Educación (ALE). Se propone que las ALE tengan un directorio mixto de 5 personas, tres de ellas elegidos sobre la base de temas propuestas por el Sistema de Alta Dirección Pública al Alcalde y dos elegidas por votación popular entre los padres y apoderados del área. Se propone que exista un tamaño mínimo de 3500 alumnos. Para las 120 comunas que no alcanzan ese número la creación de ALE supra comunales. Al mismo tiempo, se plantea que los establecimientos urbanos tengan como mínimo 500 alumnos. El ministro anunció que se estudiaría el informe y se enviaría un proyecto de ley a más tardar en septiembre del 2011.

requiere que el proceso y el resultado no contengan ninguna originalidad. El establecimiento de un estándar de contenido, supone determinar qué es lo más importante en la educación. Las reformas en marcha han determinado que lo más relevante son el lenguaje y las matemáticas. Con razón, Casassus se pregunta si eso es más importante que formar personas equilibradas y maduras, o el desarrollo de buenos ciudadanos¹⁴ etc. Varias son las consecuencias negativas de esta política: i) Reducen los contenidos de aprendizaje (se enseña para la prueba); ii) Torna superficial la educación pues las pruebas no son de razonamiento lógico, sino preguntas ligadas a bits independiente de información; iii) Se dejan de lado las finalidades de la educación, y son reemplazadas por bits de información disciplinarios y no formativos; iv) se orienta el gasto hacia el sistema de medición y no hacia la enseñanza; v) Mina la motivación intrínseca de docentes y alumnos que es lo que hace la diferencia; vi) Rigidiza los procedimientos inhibiendo a los profesores que buscan alternativas metodológicas para alumnos que son diversos; vii) Destruye el clima del aula, puesto que los alumnos "malos" son una amenaza para los docentes.

Juan Eduardo García Huidobro presenta una perspectiva más matizada respecto del tema de los estándares. En su opinión, en las formaciones básicas el estándar puede ser un instrumento útil. El problema empieza cuando los estándares se constituyen en la viga maestra de la política construyéndose una secuencia desde los estándares, pasando por las mediciones llegando a las sanciones. Más aún, esa circunstancia refleja el hecho que el Estado se resta como protagonista responsable, radica en el mercado la operación del sistema y se concentra en evaluar los resultados. La falta de racionalidad de esta política queda en evidencia al considerar que el 90% de los resultados se correlaciona con la situación socioeconómica. La crítica a la ley es clara: "No se tocan los problemas sustantivos¹⁵. El problema fundamental señala citando una serie de estudios que fundamentan su juicio, es el financiamiento compartido.

"Contribuye a acentuar la desigualdad y la educación refleja con total fidelidad la desigualdad económica. Las escuelas se segmentan de acuerdo a precio con una importante disminución de la diversidad social en su interior; la expansión del financiamiento compartido ha significado el abandono de criterios ciudadanos para distribuir la educación y su reemplazo por mecanismos de mercado... impide que la educación particular subvencionada cumpla los propósitos que justifican que reciba fondos públicos para educar. Al cobrar cierra sus puertas a los que no pueden pagar y deja de contribuir al ensanchamiento de la educación gratuita que el Estado debe ofrecer... También impide la contribución más propia que la educación particular debe hacer en una democracia, cual es ofrecer la oportunidad a las familias de elegir la educación de sus hijos. Es evidente que si esta elección está supeditada a un pago deja de ser universal y pasa a ser un privilegio y no un derecho. La interpretación

14 Se podría argüir que buenos logros en matemáticas y en particular en lenguaje no atentan contra personas equilibradas y maduras.

15 Entrevista realizada el día 11 de marzo 2001.

anterior no es antojadiza. De hecho en todos los países desarrollados donde hay financiamiento público a la educación particular la gratuidad escolar se entiende como una contrapartida necesaria del aporte estatal" (García Huidobro, 2010)

Por su parte, Gregory Elacqua, investigador del Centro de Políticas Comparadas en Educación de la Universidad Diego Portales, consideró que algunas medidas no sólo no ayudarán en nada a la educación, sino que por el contrario, serán medidas regresivas que profundizarán los problemas de inequidad en la educación chilena. A su juicio, "este proyecto no apunta al problema raíz de la educación, que es la inequidad existente en el sistema. Sólo se apunta a mejorar la calidad de la educación, pero con medidas que no necesariamente generarán resultados positivos". Una de estas medidas que serían regresivas, se encuentra la posibilidad de que los directores de colegios tengan mejores sueldos mientras mejor matrícula o más grande sea el colegio. "Existe la evidencia de que el sistema de financiamiento del sistema público genera mejores resultados en comunas con mayores recursos. Los colegios de esas zonas terminan concentrando más alumnos. Por lo tanto, sería una grave regresión aplicar este tipo de medidas, pues beneficiará a quienes no necesitan de más ayuda y pauperizará las condiciones de quienes sí necesitan de ayuda". En su opinión la forma en que se aplican las mediciones, seguirá profundizando la inequidad de la educación. Un caso de eso es la Prueba SIMCE, que explica la disparidad de los resultados en el contexto social donde se encuentra inmersa la escuela. "Existen casos de escuelas vulnerables que tiene buenos resultados, pero son casos no representativos. Las políticas descritas en este proyecto no atacan este problema. Puede que se mejore un poco la calidad, pero la inequidad seguirá creciente" (Red Diario Digital, 2010)

Las principales críticas del Colegio de Profesores apuntaron, a su vez, a que el proyecto de ley no contenía cambio alguno respecto del verdadero problema de fondo de la educación, que es la municipalización, sino que por el contrario, lo profundiza. La reforma, que representaría la visión de un pequeño sector de la sociedad, precarizaría las actuales condiciones de enseñanza en el sector público, pues en su perspectiva, promueve el carácter competitivo, la rendición de cuentas basada en mediciones estandarizadas, y entrega un exagerado protagonismo a la evaluación. "Con este proyecto, los profesores quedamos desnudos. Nosotros estamos dispuestos para iniciar una discusión seria sobre los cambios para la educación, pero este debate debe abordar los temas de la desmunicipalización, la implementación de una Carrera Docente, el fortalecimiento en la formación pedagógica y la reforma al sistema de financiamiento, entre otros temas. En este debate debe participar, necesariamente, toda la sociedad. Necesitamos un debate nacional para ver cómo mejoramos efectivamente la educación de nuestro país" (Red Diario Digital, 2010).

Las promesas del gobierno un amplio diálogo con los actores sociales del sector, quedó en eso: una promesa. Por su parte la Concertación no quiso o no pudo atrasar el debate hasta marzo, fecha en la cual, los profesores, alumnos y familias podrían haberse expresado en torno a las directrices de la reforma.

¿Hacia dónde va la reforma de la salud?

En salud, la cuestión del modelo sanitario ha estado en el centro del debate. ¿Seguirá siendo el sector público el centro del sistema? Rol crucial en la discusión ha tenido el informe de los expertos convocados a entregar su opinión.

La gestión ministerial en el 2010.

Como parte de las instrucciones entregadas por el Presidente de la República, el Ministerio de Salud informó a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión en el año 2010. En relación con el fuerte déficit de especialistas en el sector público se informó que el cupo de formación de especialistas aumentó de 529 en el año 2009 a 613 en el 2010, lo que representa un aumento de 16%. Del mismo modo, el aumento de la recaudación aumentó en un 9,5% en el mismo período. En lo que se refiere a la deuda hospitalaria, según las autoridades la deuda que en el 2009 alcanzaba MM\$ 62.905, que alcanzó un máximo de MM\$ 122.090 en junio cayó a MM\$ 45.000 en diciembre del 2010. Las listas de espera que en junio afectaban a 246.742 personas se redujeron a 120.000 en el último mes del año que recién finalizó. Por último, las compras de servicios al sector privado se mantuvieron en niveles similares al año 2009, pero con menores costos (Ver cuadro, más abajo) (MINSAL, 2010)

Derivaciones a privados a través de U.G.C.C.

	año 2009(*)	año 2010 (**)
N° casos facturados	526	694
Monto total M\$	5,246,352	4,780,899
Costo promedio por paciente M\$	9,974	6,889
Promedio días estada por paciente	12 días	10.2 días
Costo promedio por paciente y por día \$	817,013	675,383

(*) Mayo a Agosto, pues desde Septiembre a Diciembre pagaron directamente los Servicios, desconociéndose las cuentas

(**) Enero a Noviembre

El informe de la Comisión Presidencial.

A fines de julio del 2010, el Presidente de la República convocó a un grupo de expertos para que analizaran la situación del sector salud. La tarea debía contribuir a elaboración de una propuesta de ley a ser enviada al Parlamento durante el primer semestre del año 2011 que abordara las necesarias modernizaciones en políticas de salud, que fueran coherentes con el progreso médico, el debido acceso a la atención, el perfil demográfico y epidemiológico, y la disponibilidad de recursos siempre escasos.

Las tareas asignadas a la Comisión Presidencial fueron: 1) Proponer las bases de una ley que configure un plan garantizado de salud que incluya como mínimo el Plan Auge y las patologías y condiciones que en el futuro se le incorporen, las prestaciones contenidas en el arancel codificado por Fonasa y acciones preventivas de demostrado éxito para evitar enfermedades o contribuir a su diagnóstico precoz. 2) Revisar el mecanismo de acceso y financiamiento del Subsidio de Incapacidad Laboral o Licencia Médica.

En diciembre la Comisión Presidencial¹⁶ entregó el informe. Este destaca que una reforma de la salud no es sencilla pues el sistema se compone de numerosos elementos estrechamente interrelacionados, lo cual hace difícil modificar un aspecto aislado, sea estructural o funcional, sin alterar el funcionamiento de todos los demás. En el sistema se distinguen tres dimensiones: el del financiamiento, que involucra a los trabajadores y al Estado; el de los seguros, que en Chile son en la actualidad tanto privados como públicos; y el de los prestadores, que incluye a médicos, hospitales, clínicas y otros, que también pueden dividirse en privados y públicos.

Entre los problemas, la Comisión Presidencial destacó el aumento sistemático de los costos con el consecuente incremento del gasto tanto en el sistema público, financiado con un notable aumento de la participación de los subsidios estatales, como en el sector privado. Se asiste, además, a una rápida transición demográfica que implica el envejecimiento de la población y cambios epidemiológicos que aumentarán las enfermedades más complejas, presionando al alza los costos del sistema. Esta evolución, explican los comisionados, obliga a modificar en forma sustancial los modelos de atención de salud y la forma de organizar los sistemas de salud en el país.

El asegurador público ha experimentado un significativo aumento del componente fiscal de sus ingresos, en tanto las ISAPRES enfrentan cada vez más conflictos con sus clientes, los que han judicializado sus reclamos principalmente por el incremento en los precios. La red pública de consultorios y hospitales sufre muchas deficiencias organizativas que le impiden responder en forma dinámica a las cambiantes necesidades de sus beneficiarios generando en éstos altos grados de insatisfacción. Los centros privados, debido al modelo de compra por parte de los seguros, se orientan al pago por prestaciones, lo que presiona a un incremento de los costos e impide dar solución global a los problemas de salud de una población. Frente a esta compleja situación, la Comisión realizó una serie de recomendaciones, entre las que destacan:

- i) Introducir una modificación institucional para transformar las licencias médicas en un seguro de incapacidad laboral que cubra la incapacidad

16 La comisión estuvo conformada por Juan Pablo Illanes Leiva (Coordinador Ejecutivo), Rodrigo Castro Fernández, Rafael Caviedes Duprá (director ejecutivo de la Asociación de Isapres y director de la Asociación Latinoamericana de Salud Privada), Alejandro Ferreiro Yazigi (Ex superintendente de ISAPRES y ex Ministro de Economía de la Presidenta Bachelet), Juan Hepp Kuschel, Manuel Inostroza Palma (Ex Superintendente de Salud, en el Gobierno de Bachelet), Cesar Oyarzo Mansilla (gerente general de Integramédica), Pablo Rodríguez Whipple (presidente del Colegio Médico), Héctor Sánchez Rodríguez, Gonzalo Simón Bustos (gerente de estudios de la Asociación de Isapres), Andrés Tagle Domínguez (ex vicepresidente ejecutivo de la Asociación de ISAPRES), Fabio Valdés Correa (director de la Clínica Dávila e íntimo amigo del Presidente de la República) y Marcos Vergara Iturriaga

temporal de generar ingresos de los trabajadores afectados por una enfermedad común que proteja a los afiliados a ISAPRES y FONASA y que debería ser financiado en partes iguales por trabajadores y empleadores. Se propone una institucionalidad nueva para tramitar las licencias de los trabajadores adscritos a FONASA e ISAPRE, que dé seguridades para un eficiente y equitativo sistema de control que asegure que quien la necesite la reciba, pero que impida los abusos, excesos y fraudes.

ii) Crear un plan universal de salud para todos los chilenos junto a un cambio en la forma de cálculo de los aportes fiscales a la salud, dejando atrás el sistema de presupuestos históricos y estableciendo una prima per cápita que cubra totalmente el valor del plan en el caso de los indigentes y parcialmente a quienes pueden contribuir con su cotización. Coincidieron los miembros de la Comisión en que todas las personas debieran tener la posibilidad real de elegir la entidad de seguridad social a la que quieran afiliarse generando en forma gradual los mecanismos que permitan, con aportes de los trabajadores y el Estado, la movilidad de las personas.

En este contexto, la Comisión presentó dos posturas diferenciadas. La primera, mayoritaria, propone la creación de un fondo de compensación de riesgos que se financie con las cotizaciones obligatorias de salud y los subsidios que el Estado destine a las primas per cápita. Ese fondo se distribuiría entre las diversas entidades de seguridad social en salud, privadas o pública, de acuerdo a las nóminas de sus afiliados, compensando el riesgo estimado de sus beneficiarios, según sexo y edad. Propone además, la transformación del sistema actual de seguros de salud creando las Entidades de la Seguridad Social en Salud, ESSS pública y privadas, las cuales regidas por los principios de la seguridad social, gestionen el financiamiento del plan universal garantizado.

Pero no hubo consenso sobre la constitución de un fondo único que reúna todos los dineros de cotizaciones y subsidios, pues la minoría no lo respalda, entre otras razones, por las dificultades de efectuar una transición desde el sistema actual. Dicho sector estima que podría definirse un modelo que privilegie la solidaridad mediante aportes estatales ajustados por nivel de ingresos y riesgo de las personas y no mediante las cotizaciones para salud.

..... El proyecto de ley corta de ISAPRES.

Como consecuencia del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre los precios de los planes de salud, que ha generado que los usuarios del sistema acudan a los tribunales frente a las alzas de precios de sus planes, el Gobierno anunció el envío de un proyecto de Ley corta de ISAPRES 2, que busca atenuar los factores de riesgo con la que se calculan los precios de los planes. Según informaciones de prensa, el proyecto tendría las siguientes consecuencias: 1) En la actualidad, el precio del plan de salud de mujeres y hombres puede aumentar hasta 9 y 14 veces a lo largo de su vida, respectivamente. El proyecto propondría una tabla de riesgo única que permitiría un incremento de los precios de hasta 5 veces. 2) El proyecto congelaría los precios de los planes

de los mayores de 65 años; disminuye el precio del plan base de la mujer en edad fértil. 3) El proyecto aumentaría los precios hasta un 30% a los grupos menos riesgosos.

En un encendido editorial con el título "Ley corta": ¿Hacia el fin de la ISAPRES?, El Mercurio dejó en evidencia que el atenuación de la tabla de factores podría no ser aceptable para el Tribunal Constitucional, quien ha planteado objeciones a las tablas aún cuando no las ha declarado inconstitucionales. Al mismo tiempo, dejó en evidencia el problema de fondo que afecta al sistema privado de salud:

"Si la atenuación de la tabla se consigue con el simple expediente de distorsionar los verdaderos riesgos de cada grupo, se estarían impulsando subsidios cruzados que con seguridad llevarían a comportamientos oportunistas y a retiros del sistema de aquellas personas a las cuales se les cobre un precio artificialmente alto... si el objetivo, es emparejar las cuentas cobrando más de lo que le corresponde a los jóvenes, no se conseguirá el objetivo, puesto que en Chile hay un sistema mixto que les da la opción de dejar las ISAPRES, cambiarse a FONASA y cubrirse en forma complementaria con un seguro privados. Si esto ocurre, el promedio del costo de las ISAPRES, sin jóvenes, comenzará a subir y desatará un círculo vicioso que se repetirá año tras año" (16 de marzo, 2011)

Parece efectivamente difícil en un sistema no solidario pretender distorsionar los riesgos de cada grupo. La existencia de FONASA, como mecanismo solidario, incentiva los comportamientos oportunistas¹⁷. Como ha señalado Alejandro Ferreiro, este comportamiento se acentuará al poder elegir los usuarios entre la tabla vigente y la nueva tabla y con ello las ISAPRES enfrentarán una situación insostenible. Paradojalmente, el proyecto de ley podría ser el primer paso para terminar con el sistema de ISAPRES. Es así como argumenta, el autor citado:

"Presiento que la inviabilidad de esta ley corta obligará a debatir... una reforma que haga posible conciliar la solidaridad, la libre elección y pagos proporcionales a las remuneraciones. Y para eso no hay otro camino que un fondo de compensación de riesgos basados en un plan nacional de salud" (La Tercera, 22 de marzo 2011, p. 34)

El proyecto que reduce el 7% de cotización en salud de los jubilados.

El último día de marzo del 2011, el Presidente de la República firmó el proyecto que reduce la cotización de salud de los jubilados. El proyecto reduciría a los pensionados del 20% más pobres de la población su contribución de 7%

17 El concepto se refiere a individuos que bajo diversas circunstancias, se ven beneficiados por las acciones de los demás, sin ellos mismos cargar con el coste de esas acciones. En economía pública un free rider es aquel individuo que tiene interés en beneficiarse de un bien público, el ejército, la policía, el alumbrado público, pero no está dispuesto a pagar por él. En caso aludido en el texto, la idea es que existirán condiciones para algunas personas de maximizar el acceso a los servicios de salud minimizando el precio que se pagará.

a 3,5% a partir de octubre del presente año para ser totalmente eliminada en el mismo mes del 2012¹⁸. Por su parte, los pensionados que se ubican en el siguiente 20% más pobre verían reducida su contribución a 3,5% en octubre del próximo año y eliminada totalmente en ese mes del 2013. En ese mismo mes, el proyecto contempla la reducción a 5% de la contribución de los pensionados que forman parte del tercer 20% más pobre (con ingresos promedio per cápita de \$ 127.000) siempre y cuando el monto de la pensión del beneficiado no sea superior a los \$ 255 mil. En régimen, el proyecto beneficiaría a 773 mil pensionados.

Otras iniciativas relevantes.

El Ministerio de Desarrollo Social.

Conforme a lo anunciado, el 27 de septiembre del 2010, ingresó al Senado el proyecto que crea el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). El proyecto definitivo se ajustó a los anuncios realizados por el Ministro de Planificación y que analizamos en el IPE de octubre del 2010 (Ver Rivera, 2010).

Al igual que en la política de educación y de salud, este proyecto se inserta en el marco de las orientaciones definidas por comisiones presidenciales estructuradas en la Administración anterior¹⁹. Prueba de ello, es que la comisión aprobó sin modificaciones el proyecto enviado por el Ejecutivo trasladando el texto a la Sala. Conforme al Mensaje del proyecto²⁰, éste se orienta en los objetivos fundamentales de la Administración: superar la pobreza, la igualdad de oportunidades, la integración y movilidad social y la protección de los grupos vulnerables.

La ayuda que entrega el Estado debe constituir un incentivo que entregue herramientas para salir de la situación de precariedad en que una persona se encuentre, en vez de volver a sus destinatarios en dependientes crónicos del sistema asistencial. Como ejemplo, cita el Ingreso ético familiar que el Ejecutivo pretende implementar, que irá acompañado de una serie de exigencias de capacitación y búsqueda de empleo para quienes se encuentren en edad de trabajar y de asistencia a capacitación y controles de salud para los menores.

Para entregar respuestas a las urgencias que deben atender, el mejoramiento de las políticas sociales pasa por una integración que las transforme en

18 Los mayores de 74 años recibirían el beneficio completo en el presente año.

19 Luis Larraín Director de Libertad y Desarrollo, apoyó la iniciativa y señaló que el Consejo Asesor Presidencial "Trabajo y Equidad" en el informe final de esa instancia "Hacia un Chile más justo: trabajo, salario, competitividad y equidad social", se estableció que se hace necesaria "la introducción de cambios en la institucionalidad encargada de conducir la política social, de tal manera que exista una autoridad responsable de: (i) el examen de la consistencia y coherencia de las políticas existentes; (ii) el seguimiento de su cumplimiento; y (iii) la responsabilidad en la evaluación de sus resultados por medio de un proceso de rendición de cuentas públicas. La propuesta sugiere algunas formas de fortalecimiento y focalización de la labor de MIDEPLAN en la coordinación y rendición de cuentas de la política de desarrollo social.". (p. 31)

20 Lo que sigue se basa fuertemente en Congreso Nacional (2011)

acciones coordinadas y consistentes. En tal sentido, debe existir un órgano de administración y gestión que colabore con el Presidente de la República y los diversos ministerios para coordinar los programas sociales impulsados por el Estado, de manera que una ayuda entregada de manera coordinada permita alcanzar el objetivo central de derrotar la pobreza.

El MDS (que reemplaza al Ministerio de Planificación) busca asegurar la consistencia de las prestaciones y beneficios sociales por medio de la recolección y consolidación de la información disponible, la cual será analizada para implementar programas de ayuda y seguimiento que permitan una acción global, alineada y coordinada de la política social del país.

La nueva institucionalidad debe contar con instrumentos precisos y atribuciones suficientes para la identificación y levantamiento de los beneficiarios y contenidos de los programas sociales, con el objeto de determinar cuáles son las necesidades y quiénes son los beneficiarios que efectivamente requieran de la ayuda. Requiere además la implementación de un marco general para la evaluación de las políticas sociales. En la actual institucionalidad –señala el mensaje– cada Ministerio o servicio público define, ejecuta y evalúa sus políticas, planes y programas sociales, sin que exista un eje que los una en su origen y coordinación.

Las principales innovaciones contenidas en esta iniciativa dicen relación con: i) El MDS como colaborador en el proceso presupuestario en los ámbitos de su competencia. ii) El rol del MDS y la evaluación de la coherencia, consistencia y atingencia de los programas sociales (evaluación ex ante). iii) El MDS y el monitoreo de la ejecución de los programas sociales (evaluación ex dure). El Principio de Transparencia de la función pública se ve plasmado en el proyecto de ley en las disposiciones que obligan al MDS a publicar los resultados del seguimiento de programas sociales, datos que estarán disponibles para que la ciudadanía conozca y evalúe la gestión de los mismos. Otra de las funciones de la nueva institucionalidad será la consolidación de la información de los beneficios entregados por el Estado.

A este efecto se facultará al Ministerio para solicitar, sistematizar y analizar los antecedentes indispensables (que estén disponibles en la Administración) que describan la realidad social del país. Ello complementa la competencia reconocida por la ley N° 19.949 a la que se hizo mención, y que creó el Registro de Información Social, permitiendo al Ministerio requerir información para completar este catastro a instituciones públicas y las que administren prestaciones creadas por ley. Se creará entonces el Sistema de Información Centralizado de Receptores y Aportantes de Beneficios Sociales, que contendrá el detalle de todos los beneficios y beneficiarios. Se establecen normas de protección de los titulares de la información descrita.

El Proyecto dispone además la creación del Comité Interministerial de Desarrollo Social. Este será un órgano colegiado asesor del Presidente de la República, que servirá de instancia de coordinación, orientación e información para los ministerios que lo integran. Será responsable de definir los lineamientos y objetivos de la política social del Estado. Su presidencia será ejercida por el Ministro de Desarrollo Social, y estará integrado por los Ministros de Educación;

Salud; Vivienda y Urbanismo; Secretaría General de la Presidencia; Trabajo y Previsión Social, y Hacienda. Sus funciones principales serán: i) Conocer las metas estratégicas de los ministerios y su cumplimiento. ii) Proponer al Presidente de la República planes sociales de cobertura interministerial. iii) Evaluar programas sociales. iv) Adoptar medidas respecto de los programas de ejecución.

Las críticas desarrolladas por la oposición parlamentaria fueron menores²¹, pese a que es posible identificar numerosos problemas: En el proyecto no hay una sola mención al enfoque de derechos²². Pese a los aspectos positivos²³, el proyecto tiene una visión restringida del papel que juega la política social. Se concentra en la solución de los problemas puntuales de la población, perdiendo de vista su papel como mecanismo de cohesión social. Esto se traduce, en un énfasis extremo en el afinamiento de un sistema que evite las filtraciones. Además de no tomar en cuenta, lo reiteradamente señalado respecto del costo y beneficio del desarrollo de un sofisticado mecanismo de selección de usuarios²⁴, no evalúa los conflictos que se generarán cuando beneficiarios sean excluidos porque tienen ingresos ligeramente por encima de los considerados elegibles. La separación radical entre quién es elegible para obtener un cierto beneficio y quién no lo es, presupone que existen diferencias abismales entre los distintos grupos sociales. Esta perspectiva pierde de vista la existencia de un *continuum* entre los diferentes grupos y los altos costos que implica el objetivo de discriminar.

El proyecto tiene una visión ingenua respecto de la formulación de políticas. Su énfasis en lograr una descripción de cada programa social detallada y libre de toda ambigüedad de manera de que los beneficios lleguen sólo y exclusivamente a los beneficiarios elegibles, definidos además entre cuatro paredes pierde de vista, que los programas surgen no sólo como respuesta a una necesidad identificada por los organismos técnicos sino sobre todo como un mecanismo destinado a resolver conflictos generados por la presencia de múltiples intereses y requerimientos en el marco de presiones y movilizaciones

21 CIEPLAN afirmó que la iniciativa es necesaria para contribuir a la implementación de políticas necesarias de mejor calidad. Sugirió determinar de manera clara qué debe entenderse por "programas sociales", con el objeto de establecer cuál será la capacidad normativa del Ministerio en relación con otras carteras. Se requiere afinar la separación de funciones de diseño, ejecución y evaluación de políticas para evitar que nueva institucionalidad se transforme en juez y parte respecto de otros programas sociales de otros ministerios. Afirmó que no es claro que el Comité Social constituya un avance respecto de las instancias de coordinación que hoy existen.

22 Paula Quintana (2010) ha llamado la atención de que con el proyecto se erradica el "Enfoque de derechos" de la conceptualización de la política social, reemplazándose en lo operativo por el concepto de igualdad de oportunidades. Este giro implica que i) Se vuelve al concepto de beneficiario en vez de sujeto de derechos; ii) Se privilegia por prestaciones en vez de garantías; iii) Tendencia a focalización en vez de privilegiar derechos universales. El proyecto pone énfasis en la eficiencia de los programas sociales insinuando que políticas más universales y con enfoque de derechos han sido ineficientes.

23 En particular lo relativo a su mayor injerencia en la preparación del presupuesto social y en la mayor relevancia que se le dará a la coordinación de los ministerios sociales.

24 Sin duda que resultaría más rentable que tener un ejército de funcionarios destinados a evitar filtraciones del gasto social desde los beneficiarios legales a aquellos vecinos que por diferentes razones acceden a un ingreso ligeramente superior pero que comparten, en lo fundamental, las mismas penurias, fortalecer el SII para reducir la evasión y elusión tributaria que se estima en varios miles de millones de dólares.

sociales desarrollados por grupos vulnerables y otros que tienen capacidad de ejercer presión²⁵.

La concentración del Ministerio de Desarrollo Social en la derrota de la pobreza, pierde de vista que esa visión corresponde a situaciones de carencias extremas y masivas que requieren intervenciones de urgencia. En la situación chilena se necesita, como eje fundamental de la política, abordar los problemas de la pobreza en el marco de políticas universales que vayan elevando la calidad de los servicios a los cuales acceden los pobres. La política de la nueva administración retrotrae la política social a la visión tradicional de medidas para combatir la pobreza extrema, de aquellos que carecen de la posibilidad de incorporarse al mercado de trabajo. Es así como, el ingreso ético familiar, denominado "Asignación Social" está siendo pensado para abordar los déficits de aquellos que no alcanzan un ingreso mínimo de \$38.500²⁶.

Conclusiones

El año 2011 será probablemente el año de la política social del Gobierno de Sebastián Piñera. A la aprobación de la Ley de Calidad y equidad de la Educación se sumará la reducción en la cotización de salud de los pensionados, la extensión del posnatal, la puesta en marcha del ingreso ético y el bono de Bodas de Oro que beneficiaría a 200.000 matrimonios. Se ha anunciado además el envío en septiembre del proyecto de ley sobre educación pública.

Desde el punto de vista político, las iniciativas mencionadas apuntan a favorecer a buena parte de los sectores que se vieron favorecidos con la política social de las administraciones anteriores. Representa en ese sentido, un intento sistemático de disputar el electorado de la concertación. Estas iniciativas formaron parte del programa presidencial de Piñera, pero aspectos sustanciales de ellas se insertan dentro de un campo de acuerdo tecnocrático que se venía construyendo desde la administración anterior. Esta situación dificulta que se asiente una oposición política sustantiva, razón por la que el debate político se ha concentrado en aspectos más puntuales, tales como polémicas en torno a alguna figura del Ejecutivo o en la persecución de personal del Estado afiliado a la antigua Concertación.

25 Como ha señalado Pierson (2000): "Los actores políticos persiguen una serie de objetivos. Además, a menudo es muy difícil observar o medir aspectos importantes del desempeño de las políticas. Y si creemos que un sistema no está funcionando bien, es aún más difícil determinar qué elementos de estos sistemas altamente complejos son los responsables y qué ajustes llevan a mejores resultados ... La complejidad de los objetivos de la política, así como la relación difusa entre las acciones y los resultados hacen a la política inherentemente ambigua" (p. 260)

26 Un artículo de prensa llamó la atención del excesivo tiempo que se había tomado el gobierno para dar a conocer su propuesta de ingreso ético familiar (Velasco y Micco, 31 de enero 2011). Las distancias entre este ingreso y las del Ingreso ético familiar propuesto por la Iglesia Católica en el año 2007 y las propias propuestas del entonces candidato presidencial Sebastián Piñera pueden explicar este retraso. Según los últimos anuncios gubernamentales en una primera fase, la política del ingreso ético beneficiará a 130 mil familias que recibirán un pago mensual per cápita de entre \$ 4500 y \$ 7500 dependiendo del estrato en que se encuentre la familia, además de una asignación de \$ 5000 por cada menor que acredite una asistencia a clases superior al 85% y control de salud al día.

El elemento fundamental que cruza estas iniciativas es la persistencia de la focalización. Mientras que los grupos más liberales de la Concertación son partidarios consecuentes de esta política, la actual Administración aborda el problema con un enfoque más político y pragmático. El ejemplo paradigmático fue sin duda la crítica de Eduardo Engel al posnatal²⁷ que sin entender que no todas las políticas públicas deben ser redistributivas sino que pueden perseguir otros objetivos, asumía una postura que de ser seguida por los parlamentarios de la oposición habría implicado ubicarse a la derecha del actual gobierno. En este contexto, aparecen indicios de que la política de focalización empieza a ser mirada con mayor espíritu crítico en beneficio de una propuesta más universalista más coincidente con una sociedad más integrada, más solidaria y cohesionada. Sólo con una mirada con estos fundamentos, se podrá empezar a constituir una oposición.

Bibliografía.

Álvarez, Gabriel y Peña, Cristóbal (2011), ¿Cómo son los colegios rojos? Las desigualdades sociales que desnudó el controvertido semáforo del mapa SIMCE, <http://cipchile.cl/2011/03/03/las-desigualdades-sociales-que-desnudo-el-controvertido-semaforo-del-mapa-simce/>

Brunner, José Joaquín (2010), A mejorar la reforma, El Mercurio, 5 de diciembre, p A 12, http://mt.educarchile.cl/MT/jjbrunner/archives/2010/12/a_mejorar_la_re.html

Bellei, Cristián, Contreras, Daniel y Valenzuela, Juan Pablo (Ed.) (2010), Ecos de la revolución pingüina. Avances, debates y silencios en la reforma educacional, Santiago, Universidad de Chile - UNICEF.

Casassus, Juan (2010), Las reformas basadas en estándares: un camino equivocado, en Bellei, Contreras y Valenzuela (2010)

Chapochnick, Michelle y Ríos, Josefina (2010), "El estilo Mañalich", en Revista Que Pasa, 3 de diciembre.

Colegio de Profesores (2010), Proyecto de Ley de Educación. ¿Qué dice? ¿Qué proponemos?, <http://www.colegiodeprofesores.cl/images/stories/cartasypdf2010/comparativoreformaseducacionales21dic2010.pdf>

Comisión Presidencial de Salud (2010), Informe, Diciembre

Concertación de Partidos por la Democracia y Alianza por Chile (2011), Protocolo de acuerdo sobre calidad y equidad de la educación, 18 de enero, <http://216.72.168.173/protocolo-de-acuerdo-sobre-calidad-y-equidad-de-la-educacion/noticias/2011-01-18/144812.html>

Congreso Nacional (2010), INFORME DE LA COMISIÓN DE GOBIERNO, DESCENTRALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Ministerio de Desarrollo Social, BOLETÍN N° 7.196-06, http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=7623&prmBL=7196-06

27 Ver la columna "Favoreciendo a las mujeres: ficción y realidad", La Tercera Domingo 6 de marzo, p. R 6. En el artículo el columnista señala "La extensión del postnatal que propone el gobierno transfiere un subsidio cuatro veces mayor a una madre que gana 650 pesos o más a una madre que gana el salario mínimo. Y aquellos legisladores, de gobierno y de oposición, que planean elevar el tope de 650 mil pesos mensuales durante el trámite legislativo tendrían el dudoso mérito de hacer aún más regresiva esta política"

Espínola, Viola y Claro, Juan Pablo (2010), El sistema nacional de aseguramiento de la calidad: una reforma basada en estándares, en Bellei, Contreras y Valenzuela (2010)

Fundación Chile 21 (2010), El presupuesto 2011: una prueba de fuego para el gobierno y la oposición, Agenda Legislativa, N° 1, Diciembre

Fundación Equitas y Fundación Friedrich Ebert (2010) Barómetro de Política y Equidad. Una nueva forma de gobernar. La instalación, Santiago, Octubre.

García Huidobro, Juan Eduardo (2010), Para hacer pública la educación pública, en Martinic, Sergio y Gregory Elacqua (Eds.) (2010) ¿Fin de ciclo? Cambios en la gobernanza del sistema educativo. UNESCO - PUC, Santiago.

Irrazaval, Ignacio (2010) ¿Cepal versus Mideplan?, La Tercera, 6 de diciembre 2010, p. 30

Kast, Felipe, Micco, Sergio y Velasco Andrés (2010), Medición de la pobreza: dos visiones para una dilatada controversia, La Tercera, Domingo 5 de diciembre.

Larrañaga, Osvaldo y Contreras, Dante (2010), Las nuevas políticas de protección social en Chile, Uqbar Editores, Santiago, Agosto

Micco, Alejandro y Velasco, Andrés (2011), ¿Y el ingreso ético familiar? En <http://latercera.com/noticia/opinion/ideas-y-debates/2011/01/895-341752-9-y-el-ingreso-etico-familiar.shtml>

Ministerio de Salud (2010), Cuenta Pública. Los enfermos no pueden esperar, http://www.minsal.cl/portal/url/page/minsalcl/g_home/home.html

Presidencia de la República (2010), Mensaje de S.E. El Presidente de la República con el que inicia un proyecto de Ley de Calidad y Equidad de la Educación, Santiago 22 de noviembre.

Quintana, Paula (2010), Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Desarrollo Social. Análisis crítico, en <http://www.igualdad.cl/wp-content/uploads/2010/12/Proyecto-de-Ley-que-crea-el-MDS.pdf>

Red Diario Digital (2010), Colegio de Profesores expresa tajante rechazo a la reforma de la educación, http://www.diarioreddigital.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=2017:colegio-de-profesores-expresa-tajante-rechazo-a-reforma-de-la-educacion&catid=125:movimiento-social&Itemid=98

Rivera Urrutia, Eugenio (2010), Política y equidad en el bicentenario: el caso de la política social bajo la Administración de Sebastián Piñera, en Fundación Equitas y Fundación Friedrich Ebert (2010).

Ramos, Marcela (2010), Las dos caras de la agenda de salud del gobierno, <http://ciperchile.cl/2010/09/09/las-dos-caras-de-la-agenda-de-salud-del-gobierno/>

Romaguera, Pilar y Gallegos, Sebastián (2010), Financiando la educación de grupos vulnerables: la Subvención Escolar Preferencial, en Larrañaga y Contreras (2010).

Educación Superior

4

Políticas de educación superior y equidad en el bicentenario: balance del primer año de gobierno de Piñera

Oscar Espinoza

Luis Eduardo González ¹

Resumen

El capítulo analiza las iniciativas, propuestas y acciones impulsadas por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera en su primer año de gestión en materia de equidad en la educación superior. Se apela metodológicamente tanto a las leyes de presupuesto como al análisis documental. La evidencia revela que los recursos para becas de pre grado se incrementaron entre los años 2010 y 2011 mientras que los recursos destinados para becas de estudios de postgrado se vieron reducidos en 2010. Esta merma es contrarestada en el presupuesto de la nación de 2011. El gobierno hace patente su preocupación por reforzar la educación técnica de nivel medio y superior, postergada durante los gobiernos de la Concertación. Claramente se tendería a favorecer el acceso de jóvenes provenientes de familias más deprivadas económica y socialmente, entendiendo que hay una saturación de profesionales en algunas áreas. Se sostiene que se consolida el modelo privatizador manteniéndose el régimen de autofinanciamiento imperante previo y se continúa con algunas acciones emprendidas con el fin de concluir procesos no terminados.

Introducción

El propósito del presente capítulo es analizar las iniciativas, propuestas y acciones impulsadas por el gobierno del Presidente Sebastián Piñera en su primer año de gestión en materia de equidad en la educación superior.

Se puede sostener que, en lo que concierne al sector educación, es posible identificar dos líneas de desarrollo que caracterizan al primer año de gobierno. Por una parte, subsiste una continuidad de las iniciativas del gobierno anterior, liderado por Michelle Bachelet, tales como: mantener la asignación de recursos para el sistema de educación superior, mejorar la formación inicial docente, preocupación por mejorar el sistema de acreditación, y mantener las ayudas estudiantiles orientadas a financiar los estudios de pre y postgrado.² Adicionalmente, se observa una preocupación por aspectos no abordados en profundidad en las administraciones anteriores encabezadas por los gobiernos de la Concertación, como son la formación de técnicos y su vinculación con la formación técnico profesional de nivel medio.

La segunda línea de desarrollo es la que concierne a la profundización del modelo privatizador en general en el sector educación y, en particular, en el nivel terciario, que se asocia a un nuevo rol del Estado subsidiario que financia acciones pero que no participa directamente en el diseño, la ejecución y la evaluación.³

Se aprecia que el gobierno es altamente sensible a las demandas de distintos sectores y actúa reactivamente en función de ello con el fin de evitar conflictos que pudieren mermar su popularidad. En consecuencia, no hay una política de Estado ni de desarrollo de mediano y largo plazo que apunte a beneficiar a los sectores más desprotegidos.

Dentro de las acciones más significativas que han tenido lugar en el ámbito de la educación está el "Protocolo de Acuerdo" generado a fines del año 2010. Con él se buscó generar una propuesta de consenso entre comisiones parlamentarias de la Concertación y de la Alianza tendiente a producir algunas mejoras en el sistema de educación superior, particularmente en lo concerniente a la equidad y la calidad de la educación ofertada a este nivel. En ese plano, la Concertación elaboró un documento titulado "Propuesta sobre Calidad y Equidad de la educación parvularia, básica y media". En dicha propuesta se indicaba que era urgente darle un espaldarazo a la educación pública dada la deficiente situación financiera y de resultados académicos que

1 Oscar Espinoza es Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF e investigador asociado del Programa Anillo en Políticas de Educación Superior, Universidad Diego Portales. Luis Eduardo González es investigador asociado del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF y Director del Área de Política y Gestión de CINDA.

2 Ver Entrevista concedida a *La Tercera* el día 20 de Junio de 2010. Citado en González y Espinoza (2010) donde señala que las prioridades del gobierno en materia de educación superior serán: a) promover el financiamiento a través de fondos concursables; b) establecer un sistema único de créditos y becas; c) reforzar el Programa Becas Chile para estudiar postgrados en el país; y d) proveer más y mejor información sobre la acreditación de las universidades tanto a los postulantes como a sus familias.

3 Esta mirada coincide con el programa de gobierno en el cual se planteaba: consolidar una economía de mercado; mejorar el funcionamiento de los mercados, ya sea el de productos, el laboral o el de los créditos; fortalecer la capacidad redistributiva del Estado descentralizando los programas sociales; y mejorar el sistema político mediante mayor transparencia o eliminando ventajas injustificadas (Varas, 2010).

cruzaba a este sector.

En el programa de gobierno de Piñera y en las declaraciones iniciales del gobernante la idea de fortalecer a la educación no era prioritaria. Sin embargo, con la firma del Protocolo de acuerdo se incorporan algunas ideas de la propuesta elaborada por la Concertación pero no se le baja el perfil a la idea de fortalecer la educación pública.

Por otra parte, cabe mencionar que en el "Protocolo de Acuerdo" (Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza, 2011) sí se recogieron algunas de las propuestas de la Comisión de la Concertación relativas a educación superior, tales como:

"Se estudiarán mecanismos de mejora al sistema de acreditación de instituciones de educación superior, en particular para el caso de carreras de pedagogía, con medidas que permitan comparar instituciones según sus resultados en la acreditación y sus resultados en la prueba de egresados de pedagogía, así como eventuales consecuencias para quienes no cumplan con los estándares mínimos exigidos.

Se estudiará, en el marco del proyecto que crea el examen de excelencia profesional docente, la instauración de un piso mínimo para la habilitación de los futuros egresados de pedagogía que quieran desempeñarse en el sector subvencionado, así como la pertinencia de su vinculación a incentivos remuneratorios.

Se buscará perfeccionar la Beca Vocación de Profesor, manteniendo el compromiso de trabajar en una escuela subvencionada por al menos tres años, incentivando su trabajo en zonas vulnerables y en las distintas localidades del país.

El Ministerio de Educación creará una secretaría ejecutiva para la Educación Técnico Profesional, responsable de asegurar una mirada integrada y coherente que articule adecuadamente la educación tanto a nivel de enseñanza media como de nivel superior, propiciando su adecuada inserción con los sectores productivos relevantes.

Se creará un programa especial de incentivo al 5% de los mejores egresados de enseñanza media de sectores vulnerables para acceder a la educación superior, independientemente de su puntaje en PSU".

Adicionalmente, el "Protocolo de Acuerdo" consagró que se impulsarían convenios de desempeño para potenciar la formación inicial de los docentes tanto en instituciones de educación superior públicas como privadas, que involucren aspectos, tales como: renovación de planta académica; renovación de planes de estudio; equipamiento y espacios docentes; incentivos para

intensificar prácticas en escuelas y perfeccionamiento de los mecanismos de selección.⁴

Los acuerdos incorporados en el "Protocolo de Acuerdo" dan cuenta en gran medida de varias de las políticas que se iniciaron en los gobiernos de la Concertación como son el perfeccionamiento del sistema de acreditación, los exámenes para la formación de profesores, y los incentivos para la formación de profesores (Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza (2011). Junto con ello, agrega una necesidad como es el fortalecimiento de la formación de técnicos, cuestión que nunca se abordó en plenitud por los gobiernos de la Concertación. Cabe recordar que en las dos décadas de gobierno que fueron lideradas por la Concertación solo se implementó una iniciativa de importancia en este sentido, cual es la generación del Programa de Becas Milenio orientado a financiar los estudios de los jóvenes que cursan estudios técnicos de nivel superior.

El presente documento se ha organizado en cuatro apartados: tras la introducción se presentan el modelo de análisis y la metodología, luego las acciones y los resultados alcanzados durante el primer año del gobierno de Piñera y, por último, las conclusiones.

Modelo de análisis y metodología

Como criterio de análisis en este informe se recurrió a un modelo de equidad que consigna entre otros aspectos, los recursos disponibles, el acceso, la permanencia, los resultados y la calidad (Espinoza, 2002, 2007)⁵.

En términos metodológicos se apeló al análisis documental. Se trabajó sobre la base de la revisión de fuentes primarias (Leyes de Presupuesto, documentos oficiales y antecedentes publicados en la prensa escrita).

El análisis se orientó a partir de la formulación de dos hipótesis:

— La política del gobierno de Piñera es de continuidad y de consolidación de aquellos aspectos que quedaron inconclusos en la administración de Michelle Bachelet (el gobierno ha querido hacer transformaciones pero se ha visto enfrentado a la inercia del Estado y de algunos grupos de interés).

— Durante el primer año de gobierno se consolida el modelo privatizador lo que implica abrir posibilidades desde el Estado para que el sector privado genere ideas, propuestas e innovaciones, luego las implemente y las evalúe. Ello, por cierto, al amparo de un Estado que propicia el "laissez faire".

4 Este último acuerdo consignado en el Protocolo no está incorporado en la Propuesta original de la Comisión de Parlamentarios de la Concertación.

5 Dicho modelo fue también utilizado en el primer volumen del BPE (Ver González & Espinoza, 2010).

Acciones emprendidas y resultados alcanzados durante el primer año de gobierno de la administración Piñera

A continuación se analizan las distintas acciones emprendidas por el gobierno respecto a la equidad en relación a los recursos, el acceso, la permanencia, los resultados y la calidad.

Equidad en relación a los Recursos

Si bien al comenzar el gobierno se planteaba que no se continuaría con el alza de los aportes fiscales para la educación superior, como lo había hecho el gobierno anterior (entre 2008 y 2009 se incrementaron en 10%) (Ugarte, 2010), se constata que en la práctica se ha producido un incremento similar de los aportes totales a la educación superior en un 10% sobre el presupuesto ejecutado el año anterior (Ver Cuadro 1). El mayor crecimiento se dio en la asignación de recursos para las becas de pregrado y para las becas de postgrado en el extranjero (Ministerio de Hacienda, 2010a, 2011). En el caso de la beca de pregrado se formula la idea de un incremento del 20% real con una cantidad de 165.000 estudiantes beneficiados (Ministerio de Hacienda, 2010b). Para el postgrado en el extranjero se proyectó un incremento cercano al 30% con una cobertura de 1.764 estudiantes de doctorado y 1.826 de magíster.

En otros rubros como el Aporte Fiscal Directo (AFD), el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) y las becas nacionales de postgrado efectivamente el monto se ha mantenido prácticamente constante en los últimos dos años (al año 2011 se proyectó una cobertura de 1.868 estudiantes de doctorado en el país y 584 estudiantes de magíster en el país) (Ministerio de Hacienda, 2010b).

El mayor crecimiento de los aportes se ha dado por el incremento de las becas de pregrado mediante el programa de apoyo a los estudiantes de las carreras de pedagogía y el aumento de las becas destinadas a estudiantes que se matriculen en carreras técnicas y profesionales que no requieren licenciatura previa. Las dos últimas se imparten exclusivamente en el sector privado.⁶

6 Es necesario mencionar que parte importante de la matrícula de nivel técnico se encuentra en carreras al interior de universidades del CRUCH o de entidades cuyo propietario son las universidades del CRUCH.

CUADRO 1

COMPARACIÓN PRESUPUESTARIA 2010-2011 EN MILES DE MILLONES DE PESOS DEL 2011

Programa	Ítem	Presupuesto 2010	Ejecutado 2010	Presupuesto 2011
Educación Superior	TOTAL	703.758	770.757	774.480
	Becas ES (Pre grado)	136.093	141.007	169.994
	AFD	150.858	158.520	155.769
	AFI	21.824	21.824	21.887
CONICYT	TOTAL	202.895	186.892	213.974
	Becas Chile (Postgrados en el extranjero)	42.528	28.878	55.407
	Becas nacionales de postgrado	42.445	39.237	42.524

Fuente: Elaboración de los autores a partir de las Leyes de Presupuesto 2010 y 2011.

Si bien inicialmente se criticó la poca eficiencia en la distribución del Aporte Fiscal Directo, sobre la base de criterios históricos, en la práctica, a la fecha no se han modificado los criterios de asignación (95% histórico basado en los recursos que obtuvieron las universidades en 1981 y 5% según el actual desempeño en investigación). Sin embargo, en esta línea se ha continuado otorgando fondos vía convenios de desempeño con el criterio que las universidades produzcan bienes públicos a cambio de los recursos entregados (Ugarte, 2010). Esta situación es concordante con el planteamiento realizado por el Presidente de la República al ser investido como Patrono de la Universidad de Chile quien en su discurso señaló: "Está nada más lejos de la voluntad de este Gobierno reducir el presupuesto de las universidades públicas. Nada más lejos de permitir que esta Universidad (*U. de Chile*) siga muriendo, todo lo contrario" (Piñera, 2010b).

El gobierno en un comienzo había propuesto duplicar el gasto en investigación, ciencia y tecnología dado que ese es un ámbito donde hay todavía un enorme estancamiento. Para ello, en palabras del presidente Piñera, se debía trabajar de manera mancomunada con las universidades, que son el lugar por excelencia donde buscar liderazgo e innovación (Piñera, 2010b). No obstante, en términos prácticos, el presupuesto 2011 mantuvo inalterable los montos asignados a este ítem en el presupuesto del año anterior (Ministerio de Hacienda, 2010a, 2011).

Al contrastar el presupuesto del año 2010 con el presupuesto realmente ejecutado se observa que en general hay un cumplimiento en los distintos rubros. Empero, se constata que en el caso de las Becas Chile para cursar estudios de postgrado en el extranjero, el presupuesto ejecutado al concluir el año 2010 bordeaba el 70% del presupuesto aprobado lo que implicó una

reducción sustantiva del número de beneficiados y generó algunos problemas administrativos para la entrega de fondos a los becarios. En efecto, inicialmente, se prometió entregar 2.000 becas en el concurso convocado para el año 2010 y, finalmente, se adjudicaron solo 700 beneficios. Ello explica el incremento observado en el presupuesto del año 2011 que compensa la caída registrada en la ejecución presupuestaria del año 2010.

En la misma perspectiva de las ayudas estudiantiles, se pensó convocar a una mesa de trabajo para estudiar el sistema y realizar una reingeniería con el objeto de establecer un sistema único de créditos y becas, para todos los estudiantes independiente de la carrera o institución en la cual estudiaran (Ugarte, 2010). Ello no ha ocurrido en los hechos y se mantiene la diversidad de entidades administradoras de las ayudas estudiantiles (MINEDUC, CONICYT, INGRESA y JUNAEB).

En el caso del financiamiento de las becas para realizar programas de postgrado en Chile se propuso contribuir a elevar la calidad y apoyar el incremento de la oferta de programas de excelencia nacional, atendiendo a los menores costos que implica estudiar en el país. Asimismo, se propuso incorporar a los programas nacionales las pasantías internacionales de manera de complementar la formación de los estudiantes de postgrado (Ugarte, 2010). Esta propuesta, sin embargo, no se ha plasmado en un incremento de los recursos fiscales para las becas nacionales como lo muestran las cifras consignadas en la Ley de Presupuesto 2011. No obstante, se han incorporado las pasantías para la formación de técnicos (Ministerio de Hacienda, 2011).

En resumen, las bases conceptuales y filosóficas del esquema de financiamiento que se ha trazado la administración Piñera para el sector terciario son las mismas que han predominado en Chile desde el año 1981, esto es: financiamiento basado preferentemente en los aranceles y la prestación de servicios que entregan las instituciones de educación superior, con un escaso financiamiento aportado por el Estado. Con ello el régimen de autofinanciamiento permanece inalterable tal como ha acontecido en las últimas tres décadas (González & Espinoza, 2010).

..... Equidad en el acceso y permanencia

En esta línea la equidad en el acceso se ha expresado en una preocupación por perfeccionar los sistemas de admisión y por la propuesta de evaluar la Prueba de Selección Universitaria (PSU). Adicionalmente, se ha expresado la voluntad de mejorar el sistema de becas, particularmente, las becas para proseguir estudios de pedagogía y, además, el fortalecer la formación de técnicos en el país.

a) Cambios en el sistema de admisión

Atendiendo a los procesos de crecimiento de la cobertura y la heterogeneidad de la población que accede a la educación postsecundaria se han intensificado las críticas a los sistemas de admisión y en especial a la PSU.

En concordancia con la propuesta realizada por la comisión de parlamentarios de la Concertación de Partidos por la Democracia (2010), y sobre la base de una experiencia de varios años generada en la Universidad de Santiago de Chile, se estableció en el Protocolo de Acuerdo (Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza, 2011) como parte del proyecto de Ley establecer un sistema de admisión complementario. Dicho sistema, busca beneficiar al 5% de los mejores egresados de la enseñanza media de establecimientos subvencionados, independiente del resultado de la PSU (Protocolo de Acuerdo).

Si bien esta medida podría contribuir a generar un acceso más equitativo en términos económicos, no necesariamente podría favorecer el acceso de estudiantes con mérito académico. Para ello se requiere además una selección de los mejores de este grupo, y que exista un apoyo personalizado y permanente al estudiante más vulnerable que ingresa a los estudios superiores, con el objeto de compensar de alguna manera el bajo capital cultural de esta población.

Una iniciativa que ha perdido relevancia en el discurso y en la acción del gobierno es aquella que intenta apoyar a estudiantes de enseñanza media de buen rendimiento académico y de escasos recursos para que accedieran al preuniversitario, especialmente en las zonas afectadas por el terremoto (Piñera, 2010a: 20)⁷.

En relación con la PSU, algunos críticos señalan que dicha prueba discrimina negativamente a favor de los sectores socioeconómicos acomodados y en desmedro de una gran mayoría de estudiantes provenientes de establecimientos públicos y particular subvencionados. En consecuencia, la PSU constituye un mecanismo regresivo de evaluación y no contribuye a generar equidad en el acceso a la educación superior.

Frente a esa situación el gobierno de Piñera ha optado por desarrollar una evaluación de la PSU durante el año 2011 para lo cual ha hecho una asignación de alrededor de \$100 millones en el presupuesto fiscal del año 2011 (Ugarte, 2010). Cabe señalar que esta misma iniciativa fue propuesta con anterioridad por la Fundación Equitas a mediados del año 2009.

b) Becas y ayudas estudiantiles

Uno de los aspectos principales para fortalecer el acceso y la permanencia de los estudiantes es a través de los programas de becas y ayudas estudiantiles. En ese contexto, en el discurso oficial se ha planteado que es indispensable que "ningún joven capaz y con voluntad quede fuera de la Universidad por problemas de recursos o por el origen económico de sus padres" (Piñera, 2010b). Reforzando esta idea se indicaba que "Chile tiene una sociedad muy desigual. Muchas veces esas desigualdades se heredan de generación en generación. Muchas veces la calidad de la cuna es el mejor predictor de

7 No obstante lo anterior, en algunas instituciones del CRUCH, incluyendo la Universidad de Chile que han desarrollado programas preuniversitarios. Además, se han planteado la idea de implementar un propedéutico que permita mejorar las condiciones de ingreso y el poder mejorar el rendimiento académico de los estudiantes en sus primeros años de estudio y reducir la deserción.

la calidad de la tumba. Creo que la educación superior -en tal sentido- es el instrumento más poderoso que tenemos para quebrar esas cadenas" (Piñera, 2010b). En función de esta situación, se proponía hacer más eficiente el sistema de becas y créditos para lo cual se planteaba crear una instancia única de administración, cuestión que no ha prosperado a la fecha (Ugarte, 2010)⁸.

Según el Proyecto de Presupuesto 2010 (Ministerio de Hacienda, 2010b) la intencionalidad del gobierno era favorecer el programa de becas de arancel de pregrado con sus distintos componentes, incrementar el Fondo de Crédito Solidario y los créditos con aval del Estado. Además, se proponía incrementar los recursos para las becas de postgrado tanto nacionales como internacionales.

Una acción temporal y significativa, por las condiciones en que se otorgó, fue la beca que favorecía a los estudiantes de escasos recursos afectados por el terremoto del mes de febrero. Según lo informado se otorgaron 20 mil cupos por un periodo de seis meses.⁹

No menos importante resulta la intencionalidad de fortalecer la formación inicial de los docentes así como su evaluación de desempeño y su perfeccionamiento profesional. En consecuencia, se propuso ampliar los beneficios que entrega el programa de becas de Pedagogía para estudiantiles de buen rendimiento académico que además de financiar su arancel, cubre un estipendio de mantención y en caso de estudiantes muy destacados un aporte para realizar una pasantía en el extranjero. De esta forma, se pretende incidir sobre la calidad del sistema escolar reclutando postulantes de buen rendimiento académico para cursar estudios de educación, lo cual está en total sintonía con lo señalado por el mandatario en su primer mensaje presidencial: "Propondremos incentivos para que alumnos de muy buenos puntajes en la PSU quieran ser profesores" (Piñera, 2010a: 21).

Este Programa de Becas para Estudiantes Destacados de Pedagogía fue creado en 1998 (Gobierno de Ricardo Lagos) y contemplaba hasta el momento en que se anunció la ampliación del programa en agosto de 2010 el financiamiento total de la carrera (100% del arancel) y los requisitos exigidos para su obtención eran los siguientes: Obtener 600 o más puntos en la PSU, postular a pedagogía como primera opción, matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación (González & Espinoza, 2010).

La ampliación de los beneficios de la beca en comento, implicó reducir los aranceles para aquellos postulantes que obtuvieron 600 puntos o más en la PSU. Para el caso de los jóvenes que obtuvieron 700 o más puntos en la PSU en el proceso 2011 y que hubieron postulado a Pedagogía como primera opción se les otorgó un bono de 80 mil pesos de libre disposición, manteniéndose

8 En el país existen 11 tipos de becas para los alumnos, según su condición, carrera y características de la institución donde estudian. Por ejemplo, mientras la beca Bicentenario es sólo para alumnos de escasos recursos de planteles del CRUCH, la beca Juan Gómez Millas, está igualmente destinada a alumnos vulnerables, pero que estudian en cualquier universidad acreditada. Complementariamente, el sistema de ayudas estudiantiles contempla dos tipos de créditos para financiar la educación superior: el Fondo Solidario, para estudiantes del CRUCH, con tasa de interés de 2%; y el Crédito con Aval del Estado, para el resto, con tasas de interés que oscilan entre el 5% y el 6%.

9 Tania Opazo. Terremoto en el Programa de Gobierno (29/03/2010). En <http://www.kilometrozero.cl>

los otros requisitos y beneficios ya mencionados. Para ello la universidad que albergare a estos estudiantes de pedagogía debe tener todas las carreras del área de educación acreditadas y matricular al menos al 85% de la carrera con un puntaje igual o superior a 500 puntos promedio en la PSU (Ministerio de Hacienda, 2011). Como consecuencia de esta última restricción varias universidades privadas optaron por ofrecer becas de arancel a postulantes a las carreras de pedagogía con puntajes entre los 500 y los 600 puntos en la PSU.¹⁰

Para estos fines el Mineduc destinó más de 2.100 millones de pesos. Como consecuencia de ello, se logró un interés especial por las carreras del área educación y un incremento de las postulaciones (68%) que redundó en un aumento de más de 1.000 postulantes adicionales a lo presupuestado y que obligó al gobierno a suplementar en más de \$2.000 millones los recursos destinados al Programa de Becas de Pedagogía.

Cabe destacar que estos alumnos becados deberán trabajar por lo menos 3 años en colegios municipales una vez concluida la formación universitaria (Ortega, 2011).

Extraordinariamente, en el caso de aquellos jóvenes que obtuvieron 720 o más puntos en la PSU en el proceso 2011 que postulen a Pedagogía como primera alternativa y que hubieren obtenido un promedio de notas en la Enseñanza Media igual o mayor a 6,0 se les financiará un semestre de intercambio en el extranjero. Se les exige, además, matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación cuyos puntajes de corte sean 500 o más puntos PSU (MINEDUC, 2010).

c) Formación de técnicos

El gobierno de Piñera ha evidenciado una preocupación por articular la formación técnico de nivel medio y superior como asimismo el incrementar las ayudas estudiantiles que se otorgan tanto a la formación de técnicos de nivel superior como aquellos que se están formando en carreras que no requieren licenciatura (Simonsen, 2010).

Esta preocupación se sustenta en el hecho que actualmente, al mercado laboral se incorporan más titulados universitarios que técnicos. Del total de egresados del sistema de educación superior registrados en el año 2010, el 56% es profesional y el 44% es técnico. La razón de esta proporcionalidad es la alta deserción de estos últimos: sólo la mitad de los alumnos que entran a CFT salen con su título. Es por eso que una de las prioridades del gobierno en educación es invertir la balanza según se declara a nivel de discurso: en el año 2020, cuando Chile alcance el 65% de cobertura en educación superior, el 60% de los jóvenes que salgan al mercado serán técnicos y el 40% universitarios según las estimaciones que se barajan. Exactamente lo contrario a lo que sucede hoy.

10 Ver publicidad de la Universidad Andrés Bello y Universidad Mayor.

Es importante destacar que en la actualidad son los jóvenes que cursan carreras en las universidades donde se forman preferentemente los profesionales los que se llevan la mayor parte de las becas. En ese sentido, siguiendo a Ugarte (2010), el gobierno señala: "Dos de cada tres universitarios reciben ayuda estudiantil, versus uno de cada tres en la educación técnica. Pero en esta última, casi el 90% viene de colegios municipales o subvencionados. Por eso, hay que, al menos, aplanar la cancha".

En consecuencia, se ha planteado desde el gobierno que una de las prioridades para el año 2011 será llevar a cabo una revisión profunda del sistema de ayudas estudiantiles para el sector técnico, con el fin de promover los estudios de este nivel. A manera de ejemplo, se puede señalar que hoy la Beca de Excelencia Académica, que se da a los mejores alumnos de colegios municipales o subvencionados, entrega un máximo de \$ 1,1 millón a un joven que se matricule en la universidad, pero \$ 500 mil a uno que se matricula en la misma carrera en un instituto profesional lo cual es discriminatorio. De allí que una de las intenciones del gobierno es estudiar una reforma a esa beca, estableciendo una beca de excelencia sólo para técnicos en carreras de áreas que el país quiera desarrollar y en instituciones acreditadas (Simonsen, 2010).

Otra medida que se ha venido impulsando es la de analizar el Aporte Fiscal Indirecto con la idea de ampliar su cobertura (bajó del 16% en el año 2000 al 10% de los estudiantes que rindieron la PSU en el 2010) de modo de incrementarlo esencialmente en carreras técnicas y profesionales cortas que en la actualidad solo reciben un porcentaje mínimo de este beneficio. Ello dado que el AFI es capturado principalmente por las universidades tradicionales que matriculan a los mejores puntajes en la PSU y que se concentran de preferencia en carreras tradicionales como Derecho, Ingeniería Comercial, Medicina, Arquitectura, Psicología, Odontología, entre otras. De igual forma, con el fin de tornarlo más equitativo, se ha sugerido (aunque no se ha concretado) agregar otras variables para calcular la asignación del AFI como el ranking de notas en la enseñanza media que obtienen los postulantes a la educación superior de modo de no dejarlo únicamente supeditado al puntaje alcanzado en la PSU (Simonsen, 2010).

..... Equidad referida a resultados y calidad de la educación superior

Para asegurar la calidad de la oferta educativa en el nivel terciario, el sistema de acreditación, amparado en la Ley de Aseguramiento de la Calidad, ha intentado garantizar el cumplimiento de estándares mínimos en materia de docencia y gestión tanto a nivel de instituciones como de carreras y programas de postgrado.

En el ámbito de la acreditación se ha seguido incrementando el número de instituciones que se han incorporado al proceso. En ese marco, en fecha reciente se sometieron a acreditación casi todas las carreras del área de educación y salud con lo cual se ha dado cumplimiento a lo establecido en la ley de aseguramiento de la calidad.

Para el éxito de este proceso ha sido fundamental la participación de las agencias privadas de acreditación certificadas por la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Existe en el ambiente académico una percepción no muy positiva del desarrollo del sistema de acreditación dado que se aplican diferentes criterios y estándares de evaluación por parte de las agencias. De igual manera, en el gobierno existe una percepción negativa respecto de las consecuencias de la acreditación. Ugarte (2010) planteó, por ejemplo, que "Hoy la acreditación es un instrumento de marketing, donde se publicita si el plantel la recibió o no, más que los años de la certificación." Incluso puede ocurrir que un estudiante de un plantel acreditado por una cantidad de años menor a la duración de sus carreras podría perder el derecho al crédito con aval del Estado en caso que dicha institución no sea reacreditada.

Todo lo anterior ha puesto un manto de duda sobre la legitimidad del sistema. De ahí que el gobierno de Piñera ha resuelto realizar durante el año 2011 una evaluación integral del sistema de acreditación que será encomendada a una entidad extranjera para lo cual se ha destinado alrededor de US\$1.000.000 en el presupuesto 2011.

En otro orden de cosas, se ha ido enfatizando y privilegiando los convenios de desempeño en reemplazo de los programas de apoyo institucional (Ugarte, 2010). Los convenios tienen la virtud de compensar debilidades o ideas innovadoras junto con impulsar propuestas de perfeccionamiento.

Comentario final

Considerando por una parte las dos líneas de desarrollo que se detectan en las políticas de gobierno, esto es la continuidad en la implementación de los proyectos del gobierno de la Concertación y una mayor tendencia a la privatización y, por otra, los componentes más relevantes de la equidad en educación que se han planteado inicialmente: Recursos disponibles, acceso y permanencia, resultados y calidad, es posible estructurar un esquema de análisis para identificar las tendencias del primer año de la administración Piñera en relación con la enseñanza postsecundaria.

Con respecto a la tendencia a una continuidad de las políticas de los gobiernos de la Concertación se puede plantear, en primer lugar, que existe bastante estabilidad en la asignación de los recursos presupuestarios que se ha dado en el gobierno de Piñera. De hecho las tendencias se mantienen en las partidas y el incremento es prácticamente igual al que se había venido dando en años anteriores. No obstante, en la ejecución presupuestaria correspondiente al año 2010 se constató una disminución en el ítem becas en relación a lo consagrado en el presupuesto.

En cuanto al acceso y permanencia se observan algunos cambios, varios de los cuales, sin embargo, vienen a concretar propuestas anteriores. Por ejemplo, llama la atención el fortalecimiento de un sistema de admisión complementario, que si bien no apunta a la masificación, al menos es un paliativo importante para un grupo de jóvenes en relación a la inequidad que implica la PSU cuyos resultados tienen una alta correlación con las condiciones de los estudios

secundarios y éstos a su vez con la condición socioeconómica de los postulantes. Por otra parte, en el presupuesto del año 2011 se mantuvieron los aportes fiscales asignados a las ayudas estudiantiles observados en el presupuesto del año 2010 que, no obstante, mostraron una importante reducción en la ejecución presupuestaria del año 2010.

En materia de resultados y calidad se aprecia que se mantiene la preocupación por mejorar la calidad del sistema. Prueba de ello es el carácter obligatorio de la acreditación de las carreras de pedagogía y medicina la que se ha implementado casi en forma íntegra respondiendo a los plazos consagrados en la Ley de Aseguramiento de la Calidad. Existen otros aspectos que se han reforzado, tal como acontece con la preocupación por la formación inicial de los docentes, como una manera de incidir en la calidad del sistema escolar. Ello se ha traducido, entre otros aspectos, en dar becas de excelencia a estudiantes de las carreras de educación que ingresen con altos puntajes en la PSU, política que se había establecido desde 1998, pero en menor escala. Adicionalmente, se ha concretado la idea de evaluar el sistema de acreditación lo cual es más necesario en la actualidad dado el surgimiento de las agencias privadas que acreditan carreras de pregrado. También se ha podido constatar una mayor concreción en el apoyo a la formación de técnicos superiores en el país y en articular mejor la formación de nivel secundario y postsecundario en esta materia.

Por otra parte, en lo que concierne a la línea de desarrollo que busca una mayor profundización de la política de privatización se observa, en general, un mayor protagonismo del sector privado que asume un rol más activo en la generación de ideas y propuestas que son convocadas para su ejecución por el gobierno. Luego participa en las licitaciones para implementar la ejecución y también se hace cargo de la evaluación. Con ello se concreta, en diversos planos, el modelo de un Estado subsidiario que es consistente por lo demás con la orientación que tiene el gobierno de Piñera.

En el plano de los recursos la tendencia privatizadora se da básicamente en el sistema de financiamiento de los estudios superiores que son sustentados por los estudiantes y sus familias. Aun cuando esta tendencia no es nueva se observa que se ha ampliado y se ha incorporado con mayor énfasis el sistema de créditos para instituciones privadas con fines de lucro como son las CFT e IPs. Esta ampliación del sistema de créditos, a su vez, ha favorecido la formación de técnicos superiores que como se sabe provienen de los estratos socioeconómicos más deprivados.

Con respecto al acceso y permanencia se ha buscado alcanzar una mayor eficiencia en cuanto al impacto que podrían tener las ayudas estudiantiles y paralelamente se ha planteado desarrollar una evaluación externa de la PSU que perfeccione el acceso de manera de hacerlo más equitativo. La evidencia ha demostrado que la PSU a diferencia de la PAA ha generado más inequidad en el acceso. La eficiencia, sin embargo, en el caso de los programas de ayuda estudiantil, se vio afectada sustancialmente en el caso de las becas para proseguir estudios de postgrado que experimentaron una reducción drástica tal como se pudo verificar en los resultados del último concurso convocado por CONICYT y que se evidencia en la ejecución presupuestaria para el año 2010

observada en este rubro.

En lo que concierne a los resultados y la calidad uno de los aspectos más relevantes ha sido el examen de excelencia del profesional docente. A ello se suma la preocupación por estimular el ingreso de buenos estudiantes a las carreras de educación, sobre la base de los puntajes en la PSU que, como se ha mencionado, discrimina regresivamente a favor de los estudiantes de mayor nivel socioeconómico y capital cultural. Es decir, con ello se beneficia el logro personal pero no se alcanza una mayor equidad.

Bibliografía

- Comisión Mixta de Parlamentarios de la Concertación y de la Alianza (2011). Protocolo de Acuerdo. Santiago, El Mercurio, 18 de Enero.
- Espinoza, O. (2002). The Global and National Rhetoric of Educational Reform and the Practice of (In)equity in the Chilean Higher Education System (1981-1998), Ed. D. dissertation, School of Education, University of Pittsburgh.
- Espinoza, O. (2004). Evaluación de Políticas de Acción Afirmativa para Minorías Indígenas en la Universidad de La Frontera y Recomendaciones para el Diseño de un Programa de Apoyo Académico para sus Estudiantes Mapuches. Informe Final. Santiago, Fundación Ford.
- Espinoza, O. (2007).). Solving the Equity/Equality Conceptual Dilemma: A New Model for Analysis of the Educational Process. En *Educational Research*, 49, N°4 (December 2007), pp.343-363. London, England.
- Gonzalez, L. E. & Espinoza, O. (2010). Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario. Boletín de Política Educativa N°1 (pp.80-99). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.
- MINEDUC (2010). Nueva beca y beneficios para futuros estudiantes de pedagogía. En http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=11916&id_portal=1&id_seccion=9
- Ministerio de Hacienda (2010a). Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2010. Santiago, DIPRES.
- Ministerio de Hacienda (2010b). Proyecto de Presupuesto 2011. El Presupuesto de las Oportunidades. Santiago, DIPRES.
- Ministerio de Hacienda (2011). Ley de Presupuestos del Sector Público Año 2011. Santiago, DIPRES.
- Opazo, T. (2010). Terremoto en el Programa de Gobierno (29/03/2010). En <http://www.kilometrocerro.cl>
- Ortega, M. J. (13/01/ 2011). Mineduc deberá suplementar su presupuesto en 2 mil millones de pesos. En <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2011/01/680-337919-9-mineduc-debera-suplementar-su-presupuesto-en-2-mil-millones-de-pesos.shtml>
- Piñera, S. (2010a). Mensaje a la nación de S.E. el Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echeñique. "Del Chile del Bicentenario al País de las Oportunidades". Valparaíso, 21 de Mayo.
- Piñera, S. (2010b). Discurso del Presidente Sebastián Piñera en asunción del Profesor Víctor Pérez como Rector de la U. de Chile. Santiago, Universidad de Chile, 23 de Junio. En http://www.uchile.cl/portal?_nfpb=true&_pageLabel=not&url=63109

Simonsen, E. (2010). Gobierno afina nuevas becas y reforma al aporte fiscal para potenciar educación técnica. <http://diario.latercera.com/2010/12/20/01/contenido/pais/31-53820-9-gobierno-afina-nuevas-becas-y-reforma-al-aporte-fiscal-para-potenciar-educacion.shtml>

Ugarte, J. J. (2010). "Gobierno impulsará profunda reforma al sistema universitario". Entrevista concedida a La Tercera el 20 de Junio de 2010.

Varas, A. (2010). Gobierno de Piñera. Los Primeros Pasos. De la Elección Presidencial al Bicentenario. Boletín de Política Educativa Octubre 2010 (pp.10-41). Santiago, Fundación Equitas-Fundación Friedrich Ebert.

Empleo y Protección Social

5

Muchos titulares, pocas novedades y malas noticias

Patricia Silva

Resumen

En este último periodo, en materia laboral la gestión del gobierno se ha caracterizado por el uso de los medios de comunicación para hacer anuncios que no cumple, presentar proyectos con "grandes letras chicas", y lo más curioso, "asombrarse" de las malas condiciones que viven miles de trabajadores que, sorprendentemente, ellos no conocían. El hito más importante ha sido el cambio de timón del ministerio. El gobierno eligió el Ministerio del Trabajo como un buen lugar para que la Senadora Matthei ingresara de lleno al gobierno. Casualidad o no - la Ministra anterior era candidata a ser removida todos los meses- se respetó el cupo de mujer en el gabinete, para que esta economista de gran personalidad y defensora a ultranza de ideas neoliberales, especialmente en materia vinculadas al mundo empresarial, haya sido la elegida. Bajo su gestión se ingresaron -al fin- al Congreso los dos proyectos estrella del gobierno, el postnatal y la "eliminación" del 7% de cotizaciones en salud de los jubilados. Ambos con fuertes condicionamiento y restricciones para ejercer los derechos que Piñera prometió reconocer. El fuerte perfil de Matthei le ha permitido salir airosa de los primeros cuestionamientos a las propuestas que, una vez asumidas como propias, se ha mostrado decidida a defender. No es su estilo retroceder y esta no será la ocasión. A prepararse el mundo laboral sindical.

Introducción

La única modificación realmente relevante en el plano laboral fue política, el cambio de la Ministra de Trabajo. Una ex gerenta de recursos humanos, con buenas intenciones pero con ningún respaldo político. Aún cuando había ganado la pelea que le costó el puesto al subsecretario (hoy asesor del ministro del Interior), su actuar y discurso se enmarcó en la idea que las buenas relaciones laborales era cosa de buenas intenciones, desconociendo y negando la realidad y la compleja relación de poder y jerarquía propia del ámbito laboral. Ella aplicaba eso de que no hay trabajadores sino colaboradores, que el no respeto de la norma laboral tiene como telón de fondo la falta de conocimiento de la normas y ni pensar en la mala fe de los empleadores y prácticas abusadoras.

Sin duda que los complejos momentos vividos por el gobierno en el marco de la investigación de las causas del derrumbe de la mina San Esteban y el reconocimiento de la propia ministra que el Gobierno, a través de sus organismos regionales, había tenido información sobre las precarias condiciones de la mina, la dejó muy expuesta entre sus pares. Su salida era inminente.

Sin embargo, sus ideas alcanzaron a plasmarse y tuvieron rápida acogida en una política de fiscalización amigable con un fuerte componente educativo incluyéndose en esto a todo tipo de empresa sin importar su tamaño. El número de multas aplicadas ha bajado sustancialmente durante este gobierno y nadie podría decir que es producto que las condiciones laborales mejoraron mágicamente con la llegada del nuevo gobierno.

Claramente, en estos meses hay un re- direccionamiento de la política de fiscalización y de las actuaciones de la Dirección del Trabajo que se materializa en cambios en la estrategia judicial de la DT para defender la aplicación de las multas cursadas. Hoy se llega a conciliación (acuerdos ante el tribunal) con las empresas en los juicios de reclamación de multas. Los dirigentes han constatado la baja importante de demandas interpuestas por tutela laboral (vulneración de derechos fundamentales) y el incremento sustantivo en el uso de la mediación para evitar judicializar o cursar multas.

Las instituciones funcionan ... "impecables"

Desde que partió este gobierno tuve la certeza que usaría poco al Congreso. Para qué exponer sus ideas, proyectos y políticas en un espacio en que todos sabemos "como entran los proyectos pero, no como salen". Dmocracia dicen que se llama esto. Para evitar este paso, usan toda la gran batería de facultades administrativas que legalmente disponen, decretos ministeriales, resoluciones administrativas, dictámenes, circulares, ordenes de servicio en fin todo por debajo de ley, sin ruido, así han cambiado políticas públicas importantes, modificado estructuras institucionales, eliminando unidades, departamentos, han adjudicado recursos sin licitaciones públicas, todo cubierto bajo un manto de legalidad "impecable".

Pero no sólo eso. Sin tener que dar explicación alguna, han cambiado a un altísimo porcentaje del personal del Estado que por años se desempeñaron cumpliendo labores específicas, altamente calificadas, con gran conocimiento de la normativa, procedimiento, interpretaciones de todo el aparato público.

Miren el efecto, atraso en la ejecución presupuestaria y la paralización de la gestión pública, parece que "la cosa no era tan fácil".

Para deshacerse masivamente del personal y hacer grandes espacios para "sus equipos", usaron otra herramienta proporcionada por la ley, no renovaron sus contratos, algunas adelantaron sus términos aduciendo "necesidades del servicio", todo cumpliendo con la norma administrativa "impecable". Equipos completos, profesionales, técnicos, administrativos, auxiliares, incluso administradores públicos que si no trabajan en el Estado, ¿dónde? Miles de personas han visto truncado su desarrollo profesional, su vida laboral y pasaron a tener calidad de cesantes, sin más argumentos que el silencio de la no renovación de sus contratos o vía actos administrativos sin razones fundadas. Estos despidos colectivos, no sólo tienen efectos laborales negativos, sino también políticos.

En efecto, desde el retorno de la democracia Chile ha sido reconocido en el concierto internacional como un país serio, con instituciones probas, cuya administración pública no estaba bajo el vaivén político, esto permite al país estar en un buen ranking y ser atractivo en materia de inversión extranjera. Por años, miles de millones de pesos fueron invertidos en modernizar al Estado, a sus funcionarios, fijando indicadores de desempeño, de calidad, de producción. Todo esto no tuvo ningún valor frente a la clara decisión política de desalojar el Estado. Lamentablemente, esta política ha tenido el respaldo de la Corte Suprema cuya sala constitucional, ha revocado contundentes sentencias de las cortes de apelaciones en las que unánimemente se exigía del Estado en su rol de empleador, algo básico: dar razón fundada de sus despidos masivos¹.

Alguien debe alertar a los nuevos funcionarios públicos que por el solo hecho de un futuro cambio de gobierno, podrían perder sus fuentes laborales, bajo sospecha de no seguir la línea política de turno.

En este orden de cosas, en un sistema judicial cuyas resoluciones dependen de la conformación de las salas, otra mala noticia para los trabajadores especialmente de la región metropolitana, fue la lista de los abogados integrantes de las cortes de apelaciones para el año 2011 y contrariamente al discurso de la necesaria especialidad de las salas, especialmente en lo laboral, amparados en la normativa administrativa se excluyen expresa y en otro caso sutilmente a connotados abogados/as laboristas, cuyo voto especializado permitían avanzar en una justicia más especializada. Este cambio también hecho bajo una legalidad "impecable".

..... Todo validado

Luego del cambio de ministra del ramo, todo quedó o mejor dicho siguió en *stand by*. Algunos atisbos e incipiente acuerdos, según trascendidos, que habrían existido entre trabajadores la CUT previo al cambio de gabinete, quedaron a fojas cero.

¹ Recurso de Protección contra Mideplan www.poderjudicial.cl, Corte de Apelaciones Santiago Rol 4266-2010, revocada por sentencia Corte Suprema 7981-2010. Igual suerte corrieron otros recursos.

La nueva ministra Matthei, más allá de las razones que se pueden elucubrar para comprender por qué la nombraron ministra –estaba en plena defensa del aborto tensionando a la Alianza en un tema absolutamente excluido (vedado) de la agenda de gobierno- sin duda le pondrá mayor acelerador a algunos temas anunciados pero paralizados. Lo que no significa que sea un avance en materia laboral.

Matthei, economista, hija de un integrante de la Junta de Gobierno, ha tenido una participación en su vida política no exenta de fuertes polémicas y ha sido actora de uno de los episodios más oscuros de espionajes y matonería vividos en democracia. Es una mujer con opinión propia, no se mide en sus palabras, ni sus consecuencias, y defiende sus posturas a ultranza.

En materia laboral, obviamente no sido neutral, defiende con pasión sus posturas. En su último periodo parlamentario integró la Comisión de Trabajo del Senado, donde pudo oír directamente de muchos dirigentes sindicales, la realidad laboral y malas condiciones y precisamente no en las PYMES sino de las medianas y grandes empresas, por lo que extraña que en sus declaraciones por las últimas denuncias públicas se muestre tan sorprendida de los abusos empresariales.

En varias oportunidades, sus indudables capacidades para generar polémicas y hacer primar su enfoque económico por sobre otros, la han hecho subestimar los aportes desde otras miradas. En un tema altamente sensible como es el salario mínimo de las personas, en agosto del 2007, a días que la iglesia Católica planteara al país la necesidad de fijar un sueldo ético, Matthei públicamente criticó al presidente de la Conferencia Episcopal de Chile por su postura de pedir mejores sueldos para los trabajadores “sin tener idea de economía”.

Parece importante, para tener pistas de lo que será la línea política en la gestión del MINTRAB, conocer cuáles han sido algunas de sus posturas en esto temas, que sin duda veremos reflejadas en cada uno de sus intervenciones y políticas adoptadas en materia laboral. Entre otras, un resumen de su pensamiento en este tema se puede apreciar en su intervención como Senadora, entonces Presidenta de la Comisión de Hacienda del Senado en la discusión del Ingreso mínimo legal para el año 2009. Donde ella para aclarar algunos puntos manifestados por Senadores que antecedieron a su palabra, expone:

“Señor Presidente, debo aclarar que hay una diferencia entre salario mínimo e ingreso mínimo. Salario mínimo es el que paga la empresa. En cambio, el ingreso mínimo está constituido por lo que recibe la familia, de muchas formas. Por ejemplo, a través del subsidio único familiar; de la asignación familiar; de las pensiones básicas solidarias; de subsidios al agua potable, a la educación, a la salud; del bono extraordinario de 40 mil pesos (espero que lo aprobemos en unos momentos más). Todo eso forma parte del ingreso mínimo, no del salario mínimo. Ahora, de lo que se trata es de llevar el ingreso mínimo a una cantidad tal que le permita a la gente vivir en forma digna. El esfuerzo debemos hacerlo en el Estado, precisamente focalizando todos los subsidios en la gente de bajos recursos. Y eso es

lo que se ha estado tratando de llevar a cabo, de manera seria. Señor Presidente, a toda la gente que piensa que el salario mínimo de 165 mil pesos es muy bajo deseo expresarle que el año pasado fui a la India, donde me impresioné inmensamente cuando me enteré de la existencia de profesionales -abogados, ingenieros, quienes además eran bilingües (hablaban inglés perfectamente)- que ganaban 250 dólares al mes. ¡250 dólares al mes, profesionales bilingües! Díganme cómo puede competir una empresa chilena con las importaciones que vienen de países como aquel si pagan 165 mil pesos a personas que no son profesionales ni bilingües. Ese es nuestro drama: el drama de la competitividad, de una economía abierta. Pero el problema estriba en que Chile, por ser un país tan pequeño, no puede darse el lujo de estar en una economía cerrada. Si participamos en una economía abierta, tenemos que competir. Y si queremos mejorar el nivel de vida de las personas, debemos hacer tres cosas: Una, focalizar todos los subsidios estatales en la gente que realmente los necesita, a fin de elevar el ingreso mínimo. Dos, mejorar la educación de tal manera que nuestros trabajadores puedan acceder a mejores empleos y recibir un salario digno, mucho mejor que el sueldo mínimo actual. Pero esto pasa por la educación, que hoy día es vergonzosa. Porque si existen enormes diferencias en Chile, es justamente por la pésima calidad de la enseñanza que reciben los niños más pobres. ¡40 por ciento de los jóvenes que egresan de cuarto medio no entienden lo que leen! ¡Esta es la educación que les estamos dando a nuestros niños! Y tres, tenemos que crecer muy rápidamente, para generar más empleo. ¡Eso es lo que debemos hacer si deseamos analizar esta materia con seriedad!”².

También lo expresó así en la discusión del año 2010 que fijó el ingreso mínimo mensual vigente: “Tengan claro que lo referente al ingreso mínimo para que la gente pueda acceder a una calidad de vida más digna lo vamos a enfrentar, pero por la vía del ingreso ético familiar, a lo cual el Presidente Piñera se ha comprometido. He dicho”³.

El 21 de enero la flamante Ministra, detalló los 4 ejes de acción de la cartera:

1. Más empleo, de manera de superar la meta de 1 millón de nuevos y buenos empleos al 2014.
2. Que estos empleos sean con dignidad para los trabajadores.
3. Que ningún grupo se quede atrás en la carrera por tener más y mejores empleos. Esto incluye, sobre todo, a las personas más pobres, a mujeres y a los jóvenes, que hoy tienen una participación más baja que el resto de la población en el mercado laboral.

2 Senadora E. Matthei Pág. 98 a 99 intervención en Sala del Senado Ley 20.359 que fija ingreso mínimo mensual 2009.

3 Senadora E. Matthei Pág.89 a 92 intervención en Sala del Senado Ley 20.449 que fija Ingreso mínimo mensual 2010.

4. Por último, que los trabajadores elijan en qué capacitarse, ya que hoy esa decisión corresponde al empleador, que elije siempre la alternativa más conveniente para su empresa.

Nada nuevo, sólo titulares, pero ya es conocida la letra chica que acostumbra agregar el gobierno sus políticas.

En estos meses, ha hecho un interesante uso comunicacional de la DT, aunque su primera actividad pública en la que se presentó personalmente en la empresa Gran Santiago, una de las empresas concesionarias del Transantiago, junto al subsecretario del Trabajo y la propia Directora Nacional del Trabajo. Acompañados con la prensa, la empresa no dejó entrar a ninguno y sólo permitió el ingreso de los fiscalizadores.

Se habla de la "Nueva Dirección del Trabajo", que se han aumentado 400 personas que estaban en labores administrativas ahora salgan a fiscalizar a terreno, y "queremos que la DT sea una institución súper moderna, que realmente se preocupe por los derechos laborales, previsionales y de salud". Sin embargo, en el primer encuentro con todos los directores de Trabajo, la ministra luego de un discurso que aludió a convertir a la DT en "un servicio respetado y temido, un organismo moderno y justo, que haga valer la ley". Les encargó la elaboración de un "Manual para el filtro de denuncias".⁴ Parece contradictorio.

Por razones obvias no puedo dejar de comentar los dichos sobre la DT, los que dan cuenta del prejuicio y desconocimiento sobre la institución. Esta "nueva" DT, tiene 85 años de existencia y en los últimos años vio aumentado su presupuesto precisamente para aumentos reales de dotación, especialmente relevante fue el aumento de abogados a la institución, y nuevos fiscalizadores, no se usó la política de "desvestir a un santo para vestir a otro", el bullado actual traspaso de funcionarios que hacen tareas administrativas a la fiscalización en terreno, implica que se deja de atender público en las oficinas, se disminuyen los notificadores de comparendos, se retrasan las resoluciones de reconsideración de multas (tema sensible en la cotidianeidad), habrá retrasos en los tiempos de respuesta.

La modernidad, de la que tanto se habla, no se realiza por decreto, es un trabajo constante. Este nuevo gobierno asumió una DT con todos los procesos informatizados, todo el control de la gestión de las cerca de 90 oficinas en todo Chile y de todos los funcionarios de línea, hace más de 3 años que se realiza por sistemas altamente sofisticados, estos han sido reconocidos por todos los servicios y ha sido objeto de reconocimiento como premios por la calidad en la gestión, otorgados por el Servicio Civil. La nueva forma de gobernar incluso recibió una DT que gracias a un acuerdo firmado en 2009 con Previred, puede revisar en línea todos el tema previsional y con una Escuela técnica para los funcionarios que habrá que seguirle la pista. Claro que hay que seguir modernizando al Estado y al DT inclusive, pero se parte con varios peldaños avanzados.

4 Información obtenida de la página Web del Mintrab.

Posnatal

A esta fecha, teniendo en vista el próximo 21 de mayo, y habiendo hecho tantos compromisos en el discurso del año pasado⁵, el gobierno ha enviado el proyecto que aumenta el postnatal, pero al estilo del gobierno, con una "enorme" letra chica y aprovechando de incluir varios de esos temas que insistentemente el empresariado ha manifestado su interés.

El tema del postnatal, desde el inicio de la discusión no tuvo un consenso en todos los sectores, incluyendo en la comisión nombrada al efecto. Las trabajadoras representadas por la postura de la CUT apoyaban absolutamente la ampliación. Los sectores más ligados al mundo de las ONGs y mujeres feministas, tenían mucho recelo por el impacto laboral que esto podía implicar. Finalmente se aunó la postura en base a la cobertura más que al contenido del mismo. El gobierno hasta último momento no adoptaba postura única, incluso los primeros roces públicos de la Ministra con su par de Salud y una gran defensora del proyecto de ampliación a 6 meses sin restricción fue la Diputada de RN Carla Rubilar.

Las implicancias de este tema, el gasto del Estado, el temor a convertirse en un nuevo obstáculo para la contratación de mujeres, no es nuevo en su análisis y discusión, varios proyectos anteriores dan cuenta de ello.

Evelyn Matthei, en agosto de 2010, declaraba, según la agencia UPI, que "habría que ver cómo les damos ese espacio, pero para la mayoría ese post natal obligatorio significaría que nunca jamás las contratarían en puestos de mucha responsabilidad, porque una persona de esas características no puede desaparecerse siete meses y medio, cada vez que tiene una guagua [...] siempre he considerado que sería un error enorme obligar a las mujeres a tomarse 6 meses de postnatal". Sin embargo, el 28 de febrero de 2011, como ministra y tras el anuncio del envío del proyecto de ley que amplía el postnatal a seis meses, declara: "Este es un proyecto espectacular, mucho mejor de lo que jamás soñé que íbamos a poder impulsar. El Presidente se la jugó entero por las mujeres, por los niños. Es una fórmula maravillosa".

Veamos la maravilla. Finalmente, los principales aspectos del proyecto presentado por el Gobierno:

1. *Mantiene un prenatal 6 semanas y un postnatal de 12 semanas postnatal:* no hay cambio en los periodos. Mejora situación de los padres y madres adoptivas para ejercer estos derechos.
2. *Flexibiliza el uso del prenatal:* permite traspasar hasta dos semanas del

5 "Por último, y lo más importante, nuestro gobierno va a respetar y hará respetar los derechos de los trabajadores, propiciando una relación constructiva y participativa con sindicatos y trabajadores, modernizando la Dirección del Trabajo y agilizando la justicia laboral. También ampliaremos las materias susceptibles de ser negociadas colectivamente, incluyendo la adaptabilidad horaria y los sistemas de turnos. Además, potenciaremos la Escuela de Formación Sindical, y corregiremos las malas prácticas que muchas veces distorsionan el concepto de empresa, recurriendo a múltiples RUTs, afectando negativamente los derechos de los trabajadores".

prenatal al postnatal, con autorización del médico, el prenatal traspasado podrá retomarse en cualquier momento si es necesario por salud de la madre.

3. *Crea una nueva figura:* el permiso postnatal parental, que otorga 12 semanas adicionales al postnatal (12+12). El padre puede hacer uso desde la sexta semana. Esta figura contempla derecho a subsidio y queda cubierta por fuero. Pero la letra chica en esta materia es que pone topes mediante el desincentivo a usarlos así:

a) establece una base cálculo del subsidio que no puede exceder de 30 UF, (hoy UF 21.562,97)= \$646.889.- = 3,76 Ingresos mínimos mensuales;

b) este tope es indiferente que el permiso lo tome la madre o el padre; y

c) siempre se calcula sobre la remuneración de la madre. Sabemos que en Chile las mujeres mayoritariamente se ubican en ocupaciones de menores rentas que los hombres. Esto es un total desincentivo para que el padre haga uso del permiso postnatal parental. Habrá menos ingreso.

4. *Establece nuevas fórmulas de cálculos del subsidio. Distorsiona derecho al subsidio:* el subsidio es por esencia un equivalente remuneracional, es un beneficio que está pensado para que quien goza de una licencia por enfermedad o por maternidad no vea afectado sus ingresos. Se hace presente que actualmente el subsidio por enfermedad general es mayor a la de maternidad por la fórmula de cálculo diferenciada establecida en DFL 44.

Estos subsidios no deben ser pensado como un beneficio asistencial, menos el subsidio por maternidad que tiene aristas tan relevantes como aumentar, o al menos mantener la tasa de natalidad, y el derecho de las mujeres a tener hijos sin ver afectados sus ingresos, conciliar maternidad, el cuidado y salud del recién nacido con el trabajo.

En el proyecto se incluyó, la siempre bien recibida, variable social pero que es absolutamente discriminatoria. Un porcentaje importante de la fuerza laboral femenina se desempeña en sectores como el comercio, servicios, me refiero a vendedoras, comisionistas, cuyas remuneraciones oscilan en periodos del año en cifras superiores al tope fijado por el proyecto. No estamos hablando de mujeres de altos ingresos, es la clase media.

Estas mujeres, no estarán en igualdad de condiciones para hacer uso del permiso postnatal parental ni menos los padres, porque percibirán menores ingresos en momentos que los gastos familiares o personales son mayores. No lo podrán usar porque la brecha entre su sueldo real y el subsidio a percibir será mayor en el caso del subsidio por permiso postnatal parental. Para ellas se inventó la "jornada reducida", que se explica más adelante.

5. *Inclusión del padre en el uso del posnatal parental desde la sexta semana:* muy de positiva la medida pero si el subsidio, que por naturaleza será menor a sus ingresos además se lo calcularán de acuerdo a la renta de la madre

generalmente menor, el desincentivo para usar el permiso es total.

6. *Flexibiliza la jornada laboral inventando una jornada que no existe en el código: la "jornada reducida" sin definirla:* en efecto, el proyecto otorga la "regalía" a las mujeres y hombres a quienes el subsidio no cubre el total de la remuneración imponible, cuyo tope fijó en 3, 75 ingresos mínimos mensuales, que puedan volver a trabajar en "jornada reducida". En el código existe la jornada ordinaria de 45 horas semanales y la parcial de 30 horas, ambas tienen regulación expresa en el código. Este tema es altamente sensible para el mundo laboral y altamente buscado por el empresarial: "Otro tipo de jornada". Y aún así le vuelve a poner tope estos "ingresos extras" obtenidos vía esta jornada reducida: la remuneración percibida por esta jornada reducida, más el subsidio, no puede superar el promedio de los 3 últimas remuneraciones anteriores al inicio del prenatal para la madre y para el caso del padre la remuneración no puede ser superior la remuneración percibida por jornada reducida más subsidio al promedio de los 3 últimos meses al inicio del posnatal.

7. *Reduce el fuero postnatal y crea una bolsa de semanas de fuero entre padre y madre:* el código hoy reconoce: fuero durante todo el tiempo del embarazo + fuero postnatal de 12 semanas + un año de terminado el postnatal.

En la práctica hoy el fuero cubre: todo el embarazo + 12 semanas + 52 semanas

Propuesta Piñera: mantiene el del embarazo pero sólo tiene 52 semanas después del nacimiento. Elimina 12 semanas.

Además, si bien el proyecto da fuero al padre para el uso del nuevo permiso parental fijado en el doble de la duración del permiso desde 10 días antes del inicio del mismo. Las semanas que él se tome se las resta del fuero de la madre. Se crea una "bolsa de semanas de fuero entre madre y padre": lo toma él, se lo resta a la madre. Deben decidir quien usa el fuero.

8. *Permite despido sin desafuero previo a las mujeres con contratos por obra o faena:* el proyecto elimina el trámite de desafuero para las trabajadoras de contrato a plazo o por obra, servicio o faena determinada. Se cumple el plazo o termina la obra y se acaba el fuero. Hoy deben pedir autorización judicial para despedir a toda mujer protegida por fuero maternal.

Se hace presente que la elección del tipo de contrato bajo el cual se establece la relación laboral es de exclusiva discrecionalidad del empleador. Hoy el porcentaje de contratos indefinidos va disminuyendo progresivamente. Estos contratos por obra o faena no tienen derecho a indemnización por años de servicios, ni pueden negociar y si bien se puede discutir su calificación judicialmente, los criterios de las Cortes de Justicia han flexibilizado la

calificación de obras finables⁶ o no, discrepando de la doctrina de la Dirección del Trabajo.

Además de lo anterior, podría ocurrir que especialmente las mujeres en edad fértil empezaran a ser contratadas mayoritariamente bajo fórmulas contractuales temporales para evitar el desafuero en caso de embarazo.

9. *Restringe las licencias por enfermedad grave del hijo*: si bien el proyecto recoge la doctrina DT en el sentido que el cuidado puede ser dado no sólo en la casa sino también en el centro hospitalario, incorpora una serie de estrictas reglamentaciones para el ejercicio del derecho que en la práctica lo hace ineficaz.

a) incorpora una distinción nueva entre enfermedad grave y enfermedad gravísima;

b) modifica fórmula de cálculo: base de cálculo del subsidio para graves; no puede exceder de 30 UF y se determina conforme al DFL 44 8 bis;

c) sólo puede hacer efectivo una vez vencido el postnatal y extinguido el permiso postnatal parental. Por lo tanto, las madres que no hagan uso del permiso postnatal parental tendrán 12 semanas sin derecho a usar este tipo de licencias por enfermedad grave del hijo. Los subsidios nuevamente se calculan sobre la remuneración de la madre independiente de quien haga uso del derecho

d) calificación grave o gravísima: debe ser acreditada por licencia médica otorgada por el médico tratante. Se exageraron los requisitos de la licencia, debe precisar el diagnóstico; califica si es grave o gravísima, acompañar informe fundado de la enfermedad (atenta contra secreto del diagnóstico actual), detallar del procedimiento usado para determinar la patología, justificar la necesidad del cuidado;

e) las enfermedades graves o gravísimas se determinarán por Decreto Supremo del MINSAL, y MINDHA, se actualizará al menos cada 3 años;

6 El concepto de "obra finable" dice relación con la naturaleza de la obra o faena, aplicando para contratos de esta índole. La obra termina naturalmente no por un hecho externo, como la decisión del empleador de poner término anticipado. Esto es altamente sensible porque el contrato por obra o faena no tiene derecho al pago de indemnización por años de servicios, sirviendo para suplantar contratos de tipo indefinido. De acuerdo a un aclarador considerando de una sentencia de la Corte Suprema: "La causal invocada, esto es, la conclusión de los trabajos o servicios que dieron origen al contrato, conforme ha sido reiteradamente resuelto por la jurisprudencia nacional, solamente se puede referir a la situación en que se encuentra un trabajador contratado para realizar una obra material o intelectual finable, lo que significa que debe existir una relación directa y específica entre el trabajo o servicio contratado y su terminación natural, sin iniciativa ni intervención del empleador, y que, por lo tanto, escapa a la voluntad de los contratantes, puesto que el objeto del contrato ha sido la ejecución de una labor específica o de un servicio determinado, produciéndose su término automáticamente."

f) para esto se debe dictar un reglamento de procedimiento dictado por MINSAL, MINDHA y MINTRAB. Se releva el rol del Ministerio de Hacienda, deja de ser un tema de derechos sea del niño/a o de la madre o padre, para ser un tema de recursos.-

g) Establece sanciones por abuso de estas licencias:

profesionales o trabajadores serán solidariamente responsables con los beneficiarios a restituir los dineros.

el que incurre en falsedad en la solicitud, obtención, otorgamiento y tramitación

o en uso malicioso de ellos serán sancionadas con penas del 202 del Código Penal. Y establece presunción de conductas de falsedad según Art. 193 del 1 al 7 del Código Penal.

desde que se formaliza la investigación a petición del fiscal o querellante el profesional involucrado se le suspenderá su facultad de emitir licencias médicas.

10. *Expresamente elimina derecho a alimentar para trabajadoras de jornadas parciales y "reducidas"*

11. *Elimina gratuidad de certificados médicos vinculados a estas materias:* hoy el código del trabajo expresamente le da el carácter de gratuito a todos los certificados médicos o de matronas vinculadas con el ejercicio de los derechos maternos y paternos, sin embargo le proyecto los elimina en todos los artículos.

Se debe tener presente que el tema de la cobertura y la actual exclusión para hacer uso de los derechos especialmente el del subsidio lo fija las normas que regulan los requisitos generales para optar a subsidios: esto dice relación con los requisitos de antigüedad en el sistema previsional y números determinado de cotizaciones, tanto para trabajadoras dependientes e independientes. En el caso de las temporeras la mayoría no cumple con estos requisitos (trabajadoras dependientes: 6 meses de afiliación al sistema previsional y 3 meses de cotizaciones pagados dentro de esos 6 meses.; trabajadoras independientes: 12 de meses de afiliación anteriores al mes que se inicia la licencia y seis meses de cotizaciones continuas o discontinuas dentro de esos 12 meses, contar con la respectiva licencia y estar al día en el pago de las cotizaciones).

..... Jubilados

Los discursos y hechos no coinciden. Acaban de presentar el proyecto que por promesa de campaña debía eliminar 7% que se cotiza en salud por los jubilados, sin embargo, la cobertura es mínima, y la mayoría logrará sólo una rebaja del 7 al 5% y no una eliminación, sin cumplir la promesa de campaña.

..... Multirut

Respecto a los temas centrales de la agenda laboral pendiente, no se ha avanzado. El tema el multirut está aún pendiente, aún cuando cada cierto tiempo aparece en la prensa. Ni hablar de la reformas sobre negociación colectiva. Aunque, la tramitación legislativa, fortaleza de la Ministra hace pensar que podría haber algunos proyectos en está líneas, claro, no necesariamente en protección de los trabajadores y trabajadoras.

En el mes de Abril debe celebrarse el Congreso de la CUT, que podría concluir con una propuesta de agenda. Aunque en este periodo su participación ha sido discreta, salvo en la discusión del ingreso mínimo y el reajuste del sector público que terminó, como todos sabemos, con una Concertación quebrada al igual que la relación entre la CUT y la ANEF.

En lo inmediato habrá que esperar y estar atentos para ver que ocurre en la tramitación del postnatal.

Ciudad y Reconstrucción

6

El primer año de las políticas urbanas de Sebastián Piñera: el monólogo auto-elogioso

Alfredo Rodríguez
Paula Rodríguez

Resumen

Se examinan las políticas urbanas del gobierno de Sebastián Piñera de su gobierno (septiembre de 2010 a marzo de 2011, para lo cual se revisaron: i) las propuestas del Grupo Tantauco, el Programa de gobierno y el discurso del 21 de Mayo de 2010; ii) las propuestas de reconstrucción post-terremoto en las ciudades de las zonas afectadas, a partir del Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo; y iii) la prensa nacional e internacional relacionada con los temas. La revisión acotó dos conjuntos de temas: los de agenda corta (asociados a la reconstrucción) y los de agenda larga (políticas urbanas, como planes reguladores). Entre los primeros destacan los avances en materia de normativas, las irregularidades en la reconstrucción, las luchas urbanas y la criminalización de las protestas urbanas; en los de agenda larga, las discusiones acerca de los subsidios habitacionales y las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Se concluye que el sector de vivienda y ciudad arrastra limitaciones estructurales que han dificultado su funcionamiento, en las siguientes áreas: i) un Estado subsidiario sin capacidad para responder a derechos sociales; ii) el mercado del suelo urbano, iii) el sistema de subsidios habitacionales, y iv) las herramientas de planificación urbana y territorial.

Introducción

El primer año de gobierno de Sebastián Piñera no ha sido fácil para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu). Las metas que en febrero del 2010 parecían factibles y alcanzables sin riesgos políticos,¹ a lo largo del año se fueron alejando, en un contexto de críticas de la Concertación (la interpelación constitucional a la ministra del Minvu), conflictos entre la Alianza por Chile (con la intendenta de la Región del Biobío) y presiones de la Cámara Chilena de la Construcción.² Además, si bien el presupuesto general de la nación se incrementó, se disminuyó el presupuesto del ministerio.

Al cabo de un año de gobierno, es claro que el sector de vivienda y ciudad arrastra limitaciones estructurales que han dificultado su funcionamiento: i) un Estado subsidiario, sin capacidad para responder a derechos sociales; ii) el mercado del suelo urbano, iii) el sistema de subsidios habitacionales, y iv) las herramientas de planificación urbana y territorial. En cuanto al suelo urbano, falta una regulación adecuada al mercado de la tierra. En materia de subsidios habitacionales, el subsidio a la vivienda dinámica sin deuda (en cualquiera de sus siglas) distorsionó el sistema que había funcionado por casi treinta años. Y respecto de las herramientas de planificación urbana y territorial, se carece de instrumentos vinculantes.

Las iniciativas y los planes de reconstrucción pos-terremoto muestran, aparte de las limitaciones estructurales, carencias en materia de participación ciudadana y límites de la actuación de los municipios, mientras continúa la tendencia a la privatización de las políticas de ciudad. Todo lo anterior se refleja en los magros resultados alcanzados: en 2010 se iniciaron 80 mil nuevas viviendas, comparadas con las 140 mil nuevas iniciadas en 2009. Y en el caso de la reconstrucción, según la información del Minvu en febrero de 2011, se habían construido y entregado 560 viviendas.

Para el periodo que va de septiembre de 2010 a marzo de 2011, queremos examinar dos temas: la reconstrucción, y las políticas de planificación urbana y vivienda. En el análisis hemos revisado:

—Las promesas del gobierno: las propuestas del Grupo Tantauco, el programa de gobierno³ y el discurso del 21 de Mayo de 2010 ante el Congreso, en el cual tradicionalmente el Presidente de la República rinde la cuenta pública anual del estado político y administrativo del país y, en esta ocasión, estableció los lineamientos para el año 2010 y el periodo 2010–2014.

—Las propuestas de reconstrucción pos-terremoto en las ciudades de las zonas afectadas, a partir del Plan de Reconstrucción del Ministerio de Vivienda.

1 Las propuestas del Grupo Tantauco en el sector vivienda y ciudad eran una suerte de continuidad de una política habitacional consensualmente calificada como exitosa.

2 Véase en El Mostrador (11/03/2011), "Cámara de la Construcción presiona a ministra Matte para que otorgue mayores 'incentivos' a las empresas. Carta privada revela conflicto de la secretaria de Estado con la industria".

3 Véase Ministerio Secretaría General de Gobierno, *Programa de Gobierno para el cambio. El futuro y la esperanza. 2010-2014*, en: http://www.minsepres.gob.cl/wp-content/uploads/2011/01/Programa_de_Gobierno_2010.pdf

—La prensa nacional e internacional relacionada con los temas.

La reconstrucción: el monólogo auto-elogioso

El gobierno de Sebastián Piñera ha consolidado un monólogo auto-elogioso,⁴ un discurso de la *eficacia* hiper-mediaticado, en el cual se ha espectacularizado el *plazo* (y su vencimiento). Así, a lo largo del año pasado, el gobierno anunció cada cierto tanto diferentes metas y tiempos, en los cuales deberíamos haber verificado la *eficacia* de la 'nueva forma de gobernar' de la 'nueva derecha'.

"El presidente [Sebastián Piñera] se ha fijado un término de dos meses para restablecer la normalidad en las áreas de salud, educación e infraestructura, luego del terremoto del 27 de febrero". (El País, 13/03/2010)

Sin embargo, sus incumplimientos —por ejemplo, poco estaba normalizado a dos meses del mega-sismo de febrero de 2010— permiten establecer lo que nos espera en los próximos tres años de gobierno de la Alianza por Chile: el *plazo* convertido en *espectáculo*, "donde el mundo real se transforma en simples imágenes", en palabras de Debord (2008).

Otros ejemplos de lo anterior son el estado de emergencia, cuyo tiempo *venció* luego de dos meses sin que familias e individuos dejaran de estar en dicha *situación*; los 180 días para formular un plan de reconstrucción, entregado tiempo después y que es sumamente precario, muy inferior, por ejemplo, al Plan de Reconstrucción 1971-1973 que se formuló luego del terremoto de 1971, cuando no solo había Estado, sino también un proyecto de Estado Social.

Otros casos son el Programa Manos a la Obra, cuyo plazo *venció* a los diez meses de ser lanzado y sin que se cumplieran sus objetivos; el lapso para la entrega de subsidios habitacionales, sin importar que aún falte un año o más para que se inicien las construcciones; o los 45 días en los cuales se debería haber 'normalizado' el funcionamiento del sistema educativo; entre muchos otros.

"Piñera pone 45 días de plazo para normalizar año escolar. El objetivo es entregar prontas soluciones posterremoto a la población. A Educación le pidió iniciar las clases el próximo 26 de abril. A Vivienda, acelerar la construcción de casas y en Salud, prevenir influencias con vacunación universal en zonas más afectadas". (La Nación, 13/03/2010)

Hoy no solo se dispone de información detallada (en ministerios, observatorios, universidades y ONG) sobre los daños del mega-terremoto y maremoto y de aquellos que deberían ser los beneficiarios de las políticas de reconstrucción;

4 Como lo señaló el ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter, quien "apuntó a los avances que el Gobierno ha llevado adelante en materia de Reconstrucción. 'Nuestro Gobierno está extraordinariamente contento con el proceso de reconstrucción, señaló'". (Comisión Defensora Ciudadana, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 22/02/2011)

también se cuenta con publicaciones, como el *Manual de Prevención del Delito en la Reconstrucción*, que fue publicado por el Ministerio del Interior en mayo de 2010, cuyo objetivo es "entregar una herramienta útil que fortalezca las labores de la reconstrucción, tanto en lo que respecta a la gestión pública municipal, como al quehacer de otras instituciones y organizaciones que hoy trabajan en el territorio y a la preparación de los ciudadanos ante situaciones de vulnerabilidad".⁵

Junto con el establecimiento de nuevos *plazos* (que deberán vencer más o menos prontamente) ha aparecido el descontento de muchos por las tardanzas de los objetivos que no se cumplen en los *plazos* establecidos por el gobierno.

"El ministro de Educación, Joaquín Lavín, afirmó que en marzo se reducirá la cantidad de alumnos que asiste a establecimientos fusionados tras el terremoto, pero indicó que la reconstrucción de colegios finalizará recién el 2013. Estudiantes acusan lentitud en el proceso y no descartan movilizaciones". (Radio Cooperativa, 06/03/2011)

Los avances: la modificación a la normativa de construcción y del borde costero, los planes de reconstrucción

En el campo de la normativa, el Minvu ha sido propositivo y acertado. En junio de 2010, organizó un comité con el propósito de modificar las normas de construcción referidas a suelos, hormigón y espectro sísmico, de manera que las edificaciones nuevas deban resistir sismos de 8° Richter. Estas normas fueron finalmente aprobadas por decreto supremo a mediados de febrero 2011, a pesar de que las modificaciones propuestas por el Minvu fueron objeto de lobby y reuniones con el Presidente por parte de quienes argumentaban que la nueva normativa encarecerá los costos de las nuevas construcciones.⁶

Respecto al borde costero, tanto en Constitución como en Dichato, el Minvu propuso la expropiación de terrenos para crear una zona de protección de futuros maremotos. Esta medida inicialmente fue rechazada tanto por los propietarios de viviendas y locales comerciales como por los pescadores artesanales de las caletas, creando reacciones y protestas.

El punto central era la necesidad de una intervención directa del Estado para reordenar las normas en las zonas costeras, intervenir públicamente y controlar

5 Se trata de una publicación compuesta por 5 capítulos en los cuales se aborda desde la gestión municipal para la normalización de la ciudad y el resguardo de la propiedad privada, hasta la realización de planes de difusión y auto-cuidado. En ninguno de los capítulos se incluye información para prevenir *transgresiones* al orden como la compra de terrenos con precios inferiores a los establecidos por el mercado, como ha ocurrido en Talca, o la negativa del Estado a dotar de agua potable a algunas de las aldeas, por el alto costo que implica.

6 Tabatha Guerra, 17/02/2011, "Modificaciones post terremoto. El lobby que retrasó los cambios a las normas para construir edificios", en CIPER <http://ciperchile.cl/2011/02/17/elLobby-que-retraso-los-cambios-a-las-normas-para-construir-edificios/>

el uso del suelo.

La marejada y entrada de mar (hasta 100 metros en Dichato) como resultado del reciente terremoto en Japón en marzo de 2011, demostraron que las expropiaciones son una medida de precaución adecuada. En cuanto al precio de la expropiación, fue fijado por el precio del mercado.⁷

“Desde que los habitantes del sector se enteraron que tendrían que dejar sus propiedades, comenzaron a protestar por el precio que recibirían por ellas. ‘En un principio solo nos iban a pagar 3,5 UF por metro cuadrado’, cuenta Cecilia Henríquez, presidenta del Comité de Reconstrucción Damnificados Chillán-Dichato.

“Sin embargo, el panorama cambió luego de que el 22 de diciembre un grupo de peritos externos avaluara los terrenos. Esto derivó en un alza en el monto de la tasación, que quedó establecida entre los 3,5 y 11 UF por metro cuadrado. La variación en la evaluación se debió a que se consideró que el terreno contara anteriormente con una construcción”. (La Tercera, 08/02/2011)

Ahora, el Minvu debe asegurar que los terrenos expropiados no serán privatizados en el futuro.

Con respecto a los planes de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES) y los planes de Regeneración Urbana (PRU), desde un punto de vista técnico, contienen ideas y propuestas interesantes y bien planteadas, pero tienen tres limitaciones: no son vinculantes, no fueron diseñados participativamente con los ciudadanos y organizaciones sociales, y no cuentan con el financiamiento necesario; pueden ser muy buenos diseños, pero aparecen desligados de su implementación.⁸

Como lo señaló Iván Poduje:

“La oportunidad real que tiene este gobierno es poder generar, en paralelo con la reconstrucción, reformas institucionales que validen el plan maestro y lo transformen en un organismo validado por ley y vinculante”. (Plataforma urbana, 27/08/2010)

Las luchas urbanas

Un aspecto que se debe destacar ha sido que, durante el último año, han surgido dos agrupaciones de organizaciones sociales, las que han llevado a cabo una serie de acciones para demandar y reivindicar que no se lucre con servicios urbanos (el abastecimiento de gas, por ejemplo), y una reconstrucción

7 En el caso de que esto no hubiera ocurrido así, existe la figura de “lesión enorme”; por medio de ella se reconoce la desproporción entre lo que se da y recibe, y se permite señalar que la validez de los actos se ve afectada, por lo que se anulan; por ejemplo, la compra-venta de un terreno por bajo su precio mercado.

8 Véase Minvu, 2011, *Plan de Reconstrucción MINVU. Chile Unido Reconstruye Mejor*, en <http://www.minvu.cl/>

pos-terremoto y maremoto justa. En este último punto se incluye la defensa de la centralidad de los terrenos ubicados en el borde costero que fueron arrasados por el maremoto.

Las dos agrupaciones en referencia se manifiestan e intervienen en el espacio urbano. Nos referimos a la Asamblea Ciudadana de Magallanes⁹ y al Movimiento Ciudadano y Nacional por una Reconstrucción Justa. En ambos casos, queremos destacar que: (i) se trata de agrupaciones transversales, lo que las distingue de otras luchas urbanas que se habían producido en los últimos años, en el país; (ii) si bien los partidos políticos tradicionales no están presentes, es posible distinguir que se trata o de organizaciones o de individuos con capital político o con experiencia partidista o de trabajo con la comunidad. Lo anterior, sobre todo en el caso del Movimiento Ciudadano, hace que, en pocos meses, logren articular organizaciones en las comunas, las regiones, de cara a una organización nacional.

..... La Asamblea Ciudadana de Magallanes

Con motivo del anuncio, a fines de 2010, por parte de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP) de un alza de 16,8 por ciento en el precio del gas natural en la Región de Magallanes, la Asamblea Ciudadana de Magallanes organizó un paro indefinido a partir del 12 de enero 2011 en adelante. Durante poco más de una semana aislaron la ciudad del resto del país, obligando al gobierno central a negociar.

La Asamblea está conformada por la Central Única de Trabajadores (CUT) Provincial Magallanes, la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), la Asociación Gremial de Comunicadores de Magallanes, la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Hernando de Magallanes de Punta Arenas, la Unión Comunal de Adultos Mayores de Punta Arenas, Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Porvenir, Sindicatos de Trabajadores de Plantas Pesqueras, Colegio de Profesores de Magallanes, Sindicatos de Pescadores Artesanales de Magallanes, Sindicatos de Tripulantes de Naves Pesqueras.

Sus demandas y preocupaciones son medioambientales (explotación depredadora de recursos naturales en la zona), económicas (sistema de concesiones), salud pública, precarización de las condiciones de vida (alto costo de los servicios urbanos, flexibilidad laboral), entre otros.

..... El Movimiento Ciudadano y Nacional por una Reconstrucción Justa

El Movimiento levanta tres puntos: (i) construcción de viviendas dignas, con calidad y participación; (ii) reconstrucción de establecimientos públicos, como liceos, consultorios y hospitales; y (iii) rechazo a la privatización y especulación inmobiliaria, en particular en el borde costero y en barrios patrimoniales.

Agrupada a cerca de 25 organizaciones desde Santiago a Concepción. En Santiago:

9 Véase Asamblea de Magallanes en <http://asambleaciudadanademagallanes.wordpress.com>

la Asamblea de Vecinos de Villa Olímpica (<http://villaolimpica1962.blogspot.com>); Vecinos por la Defensa del Barrio Yungay (<http://www.elsitiodeyungay.cl>); Escuela Taller de Artes y Oficios Fermín Vivaceta; Movimiento de Pobladores en Lucha, MPL; Comité de Vivienda Integración Latinoamericana; Santiago a Escala Humana (<http://santiagoaescalahumana.blogspot.com>).

En la Región del Maule: La Mirada de San Hernán, de San Fernando; la Población Santos Martínez, de Curicó; el Movimiento Ciudadano Talca con tod@s (<http://cabildodetalca.bligoo.cl>) y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos Sur Poniente, de Talca; las Agrupaciones de Comités Por una Vivienda en mi Barrio, de Talca.

En Constitución: la Agrupación de Damnificados de Constitución; el Grupo Juvenil CONSTT, el Consejo de Organizaciones Sociales y la Agrupación Mauchos Presentes.

En Concepción: la Unión Comunal de Juntas de Vecinos de Cauquenes, los vecinos del Campamento El Molino de Dichato y la Red Construyamos (<http://twitter.com/redconstruyamos>).

Estas organizaciones han estado activas desde el 27 de febrero de 2010 en sus localidades. Han iniciado acciones ciudadanas y levantado propuestas que han entregado a las autoridades, pese a no ser escuchados. Cuentan con el apoyo del Observatorio de la Reconstrucción INVI, de la Universidad de Chile; Hábitat International Coalition (HIC); Agrupación Ancho Camino; Fundación Patrimonio Nuestro; SUR Corporación y ONG Reconstruye, de Santiago; ONG SurMaule, de Talca; y CEDESUS, de Pichilemu. Entre sus actividades, bajo la consigna de "Un año sin reconstrucción", realizaron un llamado a embanderar casas, edificios, ceremonias y conmemoraciones del 27 de febrero, con una bandera negra que simbolice la falta de soluciones justas y dignas en materia de reconstrucción, a un año del terremoto y maremoto.

La criminalización de las luchas urbanas, violencia y represión policial

No solo se ha observado el surgimiento de una gran cantidad de organizaciones sociales o su consolidación con motivo del tema de la reconstrucción, sino también la tendencia del gobierno de Sebastián Piñera a criminalizar las protestas, con una fuerte y violenta represión policial. Desde mediados del año 2010 hasta la fecha, se pueden citar al menos cuatro casos de protestas en torno a temas urbanos:

a) La marcha de la Federación Nacional de Pobladores (FNP)

En la FNP se unen agrupaciones de deudores habitacionales, movimientos de allegados, organizaciones de campamentos y 12 organizaciones de vecinos

que fueron afectados por el mega-terremoto.¹⁰ El 17 de noviembre del año pasado convocaron a una marcha para protestar, entre otros, por las políticas de vivienda del gobierno de Piñera, mediante las cuales se promueve la expulsión de los individuos de menores ingresos a la periferia urbana. La marcha fue reprimida por Fuerzas Especiales de Carabineros, con un resultado de 60 detenidos; entre ellos, los dirigentes de la FNP y del Andha Democrático.

“En general, para estas organizaciones en lucha, la cuestión de enfrentar la represión es parte del costo que están dispuestos a pagar cuando se trata de la lucha justa que libramos. Pero esta vez, cuando los detenidos ya habían sido ingresados a la Tercera Comisaría, las provocaciones aumentaron y se registró un violento intercambio de golpes. Resultado: Lautaro Guanca, concejal de Peñalolén por el Movimiento de Pobladores en Lucha (MPL), salvajemente golpeado y esposado. Juan Pablo Reyes, dirigente de la Coordinadora de Allegados de Lo Espejo, luego de un violento golpe en la cabeza convulsionó. Ambos fueron trasladados hasta la Posta central, en calidad de detenidos y Juan Pablo en estado Grave”. (Blog del Partido Igualdad, 18/11/2010)

b) La violencia policial en Isla de Pascua

El gobierno reaccionó violentamente en respuesta a la toma pacífica del Hotel Hanga Roa y la plaza cívica, entre otros lugares, que llevaron a cabo clanes de la Isla, a fines del año pasado. El objetivo de la toma era recuperar terrenos otorgados en préstamo al gobierno chileno sin alguna compensación económica. El abogado de los clanes, del buffet Indian Law, podría llevar el caso a la Corte Interamericana de Justicia.

[Juan Pablo Letelier, Senador del Partido Socialista] “Aseguró que ‘la recurrencia al uso de fuerza desproporcionada para reprimir manifestaciones de protesta social, se ha instalado como una constante en el accionar de Carabineros que pudiese ser interpretado, obviamente, a una estrategia emanada de las autoridades responsable del orden público, lo que ubica peligrosamente a estas operaciones represivas en el ámbito de decisiones políticas violatorias de los derechos humanos’. (El Mostrador, 03/12/2010)

c) La invocación de la Ley de Seguridad del Estado en Magallanes

Como ya lo señalamos, las protestas que se produjeron en Magallanes fueron la respuesta de organizaciones sociales frente al alza del gas natural, la que se planteó para acortar la diferencia entre el precio del gas que subsidia la ENAP y los valores internacionales. Como una medida para contener las movilizaciones sociales en Magallanes, el gobierno decidió invocar la Ley de Seguridad del

10 Véase “Recientemente creada Federación Nacional de Pobladores realiza negativo balance de la reconstrucción”, en Sentidos Comunes, <http://www.sentidoscomunes.cl/2011/02/barrios-afectados-por-el-terremoto-unidos-en-la-fenapo/>

Estado, que sanciona delitos contra la soberanía nacional. La preocupación del gobierno eran "los anuncios de los magallánicos, que planeaban el bloqueo de las rutas al aeropuerto Carlos Ibáñez del Campo, al puerto de Punta Arenas y hacia el Parque Nacional Torres del Paine, que a diario es visitado por turistas provenientes de todo el mundo" (*El Mostrador*, 12/01/2011).

Como lo señaló el alcalde de Punta Arenas, la aplicación de la Ley fue una medida:

"Sobrerreaccionada e inoportuna (...) Los medios locales dieron cuenta que la Asamblea Ciudadana de Magallanes había decidido abrir la ruta de acceso a la ciudad de Punta Arenas, pero desde la medianoche se dispuso nuevamente el cierre total ante el anuncio del Gobierno central" (Página 12, 17/01/2011).

d) La conmemoración del año del terremoto, en Dichato

Con motivo de la conmemoración del primer año del terremoto y maremoto, el Presidente visitó las zonas más afectadas en el sur del país. A fin de asegurar su visita, Carabineros y Fuerzas Armadas detuvieron a miembros de las organizaciones sociales que protestaban por los retrasos en el proceso de reconstrucción, la expropiación de terrenos y la falta de participación en planes y proyectos, entre otros.

El resultado de la visita del Presidente a Dichato fue 8 personas detenidas, las que fueron puestas en libertad luego de que intervinieran dos senadores y el alcalde del municipio de Tomé (*La Tercera*, 17/02/2011); este último señaló que se restaba de participar en la conmemoración del Presidente:

"El alcalde de Tomé declaró que se restará de la ceremonia que encabezará el Presidente Sebastián Piñera, por calificar el escenario como 'estado de sitio' (...) El alcalde se encuentra fuera de la comisaría, a la espera de la salida del primer afectado, que fue detenido por transitar con una pancarta enrollada por la vía pública. Declaró que esto se trata de un estado de sitio, y se restó de toda actividad donde participe el Presidente hoy". (Radio BíoBío, 17/02/2011)

La sobre-politización de la inequidad y la ineficiencia

Queremos destacar dos casos en los que cuales se condensaron críticas y malestares frente a la nueva forma de gobernar, el rechazo al discurso de la eficiencia que aún no logra dar inicio a la reconstrucción: la interpelación a la ministra del Minvu, el año pasado; y la acusación constitucional a la intendenta de la Región del Biobío, este año.

En el caso de la interpelación, el motivo fue pedir cuentas a la ministra por los

retrasos en la reconstrucción;¹¹ y en el segundo, la acusación se presenta porque la intendenta mintió con deliberación a la "población Aurora de Chile de la ciudad de Concepción, al informarles a sabiendas la falsedad de que existía un proyecto habitacional a su favor, autorizado y confirmado formalmente por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y con los recursos asignados para ello". Y porque inventó una "historia falsa de que personas que no fueron afectadas por el terremoto del 27 de febrero, sí estaban afectadas por él, buscando involucrar a vecinos de la población Aurora de Chile en dicha maquinación engañosa, para así tratar de inducir ilegítimamente decisiones de organismos del Estado". (*La Tercera*, 25/03/2011)

Lo común a los dos casos que se citan es que el tema de la reconstrucción aparece asociado a subsidios a la vivienda, no en el carácter inequitativo de la política ni en sus efectos segregadores o en la creación de guetos urbanos; tampoco se habla de la falta de participación ciudadana en los planes de reconstrucción o se discute acerca de quiénes deben ser los actores principales, si las empresas privadas o las organizaciones sociales, entre muchos otros.¹²

La irregularidad de la reconstrucción

En torno a la reconstrucción se han llevado a cabo denuncias de situaciones irregulares; entre ellas:

a) *El sobrepago de las mediaguas*

La Contraloría ha realizado una investigación de posibles sobrepagos pagados por el Comité de Emergencia de la Presidencia a proveedores de mediaguas no inscritos en sus registros. Los precios pagados, según la Contraloría, pasaron de 480 mil pesos a 820 mil pesos "vulnerando el precio máximo establecido". Al respecto, la ministra Von Baer argumentó que se construyeron 80 mil viviendas de emergencia en un tiempo récord y que se había buscado incentivar la rapidez, no indicando que en realidad solo estaba hablado de la mitad, ya que un Techo para Chile construyó por su cuenta más de 40 mil unidades (*Radio Cooperativa*, 03/01/2011).

Respecto al tema del sobrepago la ministra del Minvu señaló que el ministerio

11 "En retórica política y mediática terminó la interpelación a la ministra de Vivienda y Urbanismo, Magdalena Matte por parte del diputado DC Juan Carlos Latorre en la sala de la Cámara de Diputados, en una instancia que pretendía conocer las razones de la lentitud con que, a juicio de la Concertación, se está llevando a cabo el proceso de reconstrucción del país tras el terremoto y tsunami del pasado 27 de febrero". (*El Mostrador*, 20/12/2010)

12 Como lo señaló Iván Poduje: "Aunque cueste creerlo, [en la interpelación a la ministra Matte] no hubo ni una sola discusión sobre los planes para rehabilitar los centros históricos, o los bordes costeros que concentran las fuentes de empleo de muchas familias damnificadas. No se vio tampoco, ninguna precisión sobre las estrategias que usará el Gobierno para reconstruir los edificios patrimoniales o para tramitar las expropiaciones que requieren las avenidas y parques prometidos en Constitución o Dichato. Tampoco tuvimos noticias sobre los cronogramas de ejecución de obras o los cambios institucionales que se necesitan para reducir la burocracia estatal y que serán fundamentales para mejorar la coordinación con los gobiernos regionales y los municipios". (*El Post*, 23/12/2010)

no participó de la emergencia, que el manejo de ésta fue responsabilidad del Comité de Emergencia de la Presidencia y que solo a partir de julio 2010 se hicieron cargo de las "aldeas" (*Radio Cooperativa*, 03/01/2011).

b) *La demolición de edificios en Concepción*

En el caso de Concepción, nos referimos a la licitación directa, sin pasar por la plataforma estatal de licitaciones públicas (ChileCompra), mediante la cual el Ministerio de Obras Públicas (MOP) entregará 726 millones de pesos a la empresa JCE S.A. para la demolición de edificios con daños post-terremoto en Concepción. La empresa JCE S.A. también es la que tiene el mayor número de edificios con daños post-terremoto (Edificio Centro Mayor, Edificio Plaza Mayor, Condominio Los Pioneros, Casas Valle Noble, Edificio Portal del Centro, Edificio Espacio Mayor, Edificio Aranjuez, Torre Thiers).¹³

c) *Los camiones Cencosud*

En marzo de 2010, la empresa Cencosud de Horst Paulmann ingresó 183 camiones cargados con alimentos, señalando que dicha carga tenía fines humanitarios; por lo mismo, no pagaron ni derechos de aduana ni IVA. Sin embargo, Cencosud no contaba con el certificado de Donaciones de la Oficina Nacional de Emergencia (Onemi), el que permite el no pago de los derechos de aduana (6%) y del IVA (19%).

La supuesta carga con fines humanitarios de los 183 camiones fue vendida a los supermercados Jumbo, también de propiedad de Paulmann. De acuerdo con Mauricio Sudre, director de la Asociación de Funcionarios de Aduana (ANFACH):

"Desde febrero en adelante se ingresaron los camiones con el argumento de ayuda humanitaria, aún cuando no contaban con el certificado de Donaciones a través de la ONEMI, requisito fundamental para dejar exento de contribuciones a las empresas... por eso se cometió un delito de Contrabando tipificado en el artículo 168 de la ordenanza de Aduanas... eso se debe castigar". (Diario electrónico de la Radio Universidad de Chile, 14/01/2011)

Luego de una intervención de la Contraloría Nacional de la República, en septiembre de 2010, la empresa Cencosud pagó los derechos e impuestos que adeudaba al Estado. (*La Segunda*, 05/01/2011)

d) *Plan Manos a la Obra*

La primera etapa del Programa Manos a la Obra concluyó pasados diez meses del desastre. Existen denuncias de que solo se hizo efectivo un porcentaje de la ayuda ofrecida: el diputado PS "Manuel Monsalve, aseguró que a la

13 Véase Tabatha Guerra, 09/02/2011, "Demolición de torres en Concepción: constructora con más edificios dañados gana licitación", en CIPER (<http://ciperchile.cl/2011/02/09/demolicion-de-torres-en-concepcion-constructora-con-mas-edificios-danados-gana-licitacion/>).

fecha habría llegado a Curanilahue solo el 15 por ciento de lo ofrecido, ya que las mismas empresas le habrían indicado en septiembre al municipio que el Gobierno había terminado el programa 'Manos a la Obra', a 10 meses del terremoto". (*El Sur*, 15/01/2011)

Luego de la primera etapa del Plan, el gobierno levantó la segunda: Plan Manos a la Obra 2.0, cuyo fin fue impermeabilizar las mediaguas, mediante la entrega de un kit:

"El Gobierno ha decidido complementar el plan Manos a la obra 2.0, que es un bono que se va a entregar a las familias para que puedan no solamente reparar, sino que también ampliar y mejorar sus viviendas, con un kit de impermeabilización. Este kit de impermeabilización va a permitir que las casas puedan soportar mejor los rigores del invierno, el frío y las lluvias". (Gobierno de Chile, s/f)

..... La caridad y la reconstrucción

Se ha establecido una serie de leyes para financiar la reconstrucción; entre ellas, la Ley 20.455 o Ley de Financiamiento, que consiste en un conjunto de cambios legales con el fin de aumentar los ingresos tributarios en el periodo de reconstrucción (como el aumento transitorio del impuesto de primera categoría, la creación de un régimen tributario, la modificación permanente del impuesto al tabaco, ley reservada del cobre para administrar un porcentaje de las ganancias, entre otros). Asimismo, también se estableció la Ley de Donaciones, N° 20.444, mediante la cual se creó el Fondo Nacional de la Reconstrucción, cuyo objetivo es establecer beneficios tributarios a donaciones para el financiamiento de infraestructura y obras que hayan sufrido el impacto del mega-terremoto y el maremoto. El Ministerio de Hacienda es el encargado de la administración de los fondos y también de su transferencia a los organismos ministeriales, gobiernos regionales y locales.

A la fecha, las obras postuladas aprobadas o en proceso de aprobación se concentran en el mejoramiento de escuelas (institutos, jardines infantiles, liceos o centros de formación técnica, entre otros), con 79 proyectos; y de la iglesia (parroquias catedrales, casas parroquiales, hogares dependientes de la iglesia, entre otros), con 60 proyectos.

CUADRO 1

LAS OBRAS POSTULADAS A FINANCIAMIENTO

Tipo de obra	Sector público	Sector municipal	Sector privado
Escuelas (institutos, jardines infantiles, liceos, centros de formación técnica)	15	79	7
Mejoramiento Aldea	1		
Museos, casas de la cultura, edificio patrimonial	1	6	
Municipio, oficinas municipales		2	
Salud, adulto mayor		2	
Muros, ciclovías, zócalos, vías de evacuación, torre, muelle, plaza		5	
Iglesias (parroquias, catedrales, casas parroquiales, hogares dependientes de iglesia)			60
Reactivación economía			11
Fondos (en pesos)	4.135.978.972	13.173.206.068	10.705.004.036
Total	17	94	78

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2011.

Las políticas urbanas: quiero tener un millón de subsidios

Las cifras de los subsidios que se prometieron durante la campaña de Sebastián Piñera difieren de las cifras del Mensaje del 21 de mayo; de las del Plan de Reconstrucción y de la información que se entrega actualmente en el Minvu.

El Grupo Tantaucó prometió 600 mil subsidios y de ese total, 360 mil para viviendas nuevas (un 12,5% de ese total para familias más vulnerables) y el resto para mejoramiento y reparación: en el discurso del 21 de mayo se mantuvo la cifra total de subsidios, pero cambió el porcentaje destinado a familias más vulnerables (75,5%).

En el Plan de Reconstrucción se mantienen todos los subsidios previamente asignados para el periodo 2010-2011, pero se sumaron 195 mil nuevos subsidios destinados a reconstrucción para el mismo periodo. Actualmente, el Minvu señala que se van a entregar 220 mil subsidios de reconstrucción durante el periodo 2010-2011 y que, en febrero de este año, de estos ya se habían entregado 132.829 subsidios. Surgen algunas preguntas en relación con estas cifras; entre otras: ¿cuántos subsidios son? Los subsidios 'normales', ¿se suman o se restan a los de la 'reconstrucción'? ¿Se mantienen las cifras de Tantaucó o se han modificado?

Los subsidios para la reconstrucción

Una cosa es otorgar subsidios y otra diferente es que los subsidios se hagan efectivos, que se utilicen para construir una vivienda. En este sentido, lo que interesa es el número de familias que han hecho uso del subsidio o, mejor dicho, que podrán hacer buen uso del subsidio: lograr viviendas de calidad, ampliables, y bien localizadas.

El 27 de agosto, a los seis meses del terremoto y maremoto, el Minvu cerró el registro de damnificados con 279 mil familias inscritas, y con 4.291 familias en 109 "aldeas".¹⁴ Aunque el proceso de operacionalización de los subsidios es complejo, como señaló la ministra del Minvu, la meta es "tener a los damnificados en sus viviendas definitivas en dos años". (*El Mercurio*, 04/09/2010)

De acuerdo con el informe del 28 de febrero de 2011 del Minvu, "Avance en la entrega de soluciones habitacionales. Programa de Reconstrucción en Vivienda", a la fecha de la publicación se habían entregado 132.829 subsidios, se habían iniciado 776.217 obras y se habían terminado 12.506 obras. Esto quiere decir que casi el total de las obras iniciadas y terminadas corresponden a reparaciones. Como se muestra en el Cuadro 2, los avances en construcción han sido lentos: en un año se han construido 560 viviendas.

CUADRO 2

AVANCES EN LA ENTREGA DE SOLUCIONES HABITACIONALES, 2010-FEBRERO 2011

	Construcción	Adquisición	Reparación	Total
Subsidios reconstrucción asignados	37.230	14.885	75.811	132.829
Obras iniciadas y en ejecución	11.846	14.806	49.555	76.207
Obras terminadas	560	485	11.461	12.506

Fuente: Minvu, 2011.

14 De los cuales el 69 por ciento están habilitados: tienen calles interiores definidas, cierre perimetral, alumbrado, baños en *containers* cada 2 o 3 familias y sede comunitaria básica. (*El Mercurio*, 04/09/2010)

a) La opinión de la Cámara Chilena de la Construcción

El plazo de dos años para tener ubicados a los damnificados en viviendas parece prudente para un proceso de reconstrucción; sin embargo, no satisface al presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, quien señaló que "las industrias grandes y medianas del sector" podrían absorber en un año los subsidios para nuevas unidades "si se construyera con economías de escala, en nuevos terrenos en proyectos de sobre 150 viviendas" (*El Mostrador*, 11/03/2011). Ello implicaría volver a repetir el modelo que se aplicó desde 1985 hasta 2002: grandes conjuntos de viviendas, diseñados sin participación de los vecinos, desvinculados de la trama urbana, que terminaron en guetos urbanos. Si se impone la solución de la Cámara, la gente de las ciudades y las localidades pequeñas perderán algo más que sus antiguas y amplias viviendas de adobe: perderán su ciudad, su paisaje, su vida de barrio y su historia.

b) Conflictos en el horizonte: los subsidios para las aldeas

A la fecha, hay 4.291 familias en 106 "aldeas" de damnificados por el terremoto y maremoto. En el horizonte próximo la situación de estas aldeas puede hacerse conflictiva. El punto es que, según el Minvu, el 40% de las familias que residen en dichas aldeas no obtendrá subsidios para viviendas definitivas. Ello porque del total de familias que habitan en aldeas, cerca de 1.700 familias o tienen otra vivienda o son unipersonales o no tienen Ficha de Protección Social (FPS) o no tienen certificado de damnificado.¹⁵

Cuando el gobierno indica que se ha repartido el 80% de los subsidios en las "aldeas", se están refiriendo al 80% de de las aproximadamente 2.600 familias que han calificado. Por lo tanto, es casi seguro que los damnificados pasarán otro invierno en las aldeas antes de que se resuelva su problema de vivienda.

"Nuestro compromiso es terminar con las Aldeas antes de julio de 2012 y entregarles una vivienda digna a las familias vulnerables que cumplan con los requisitos de los subsidios. Pero mientras se concretan todas las soluciones definitivas es necesario reforzar las Aldeas para que las familias pasen un invierno en las mejores condiciones posibles", dijo la ministra Matte en la ceremonia realizada en La Moneda, en la que también participó la directiva de la Asociación Chilena de Municipalidades, representada por el alcalde de encabezada por el alcalde de Lo Barnechea, Felipe Guevara. (Programa Reconstruyendo un Chile mejor, Gobierno de Chile)

15 Véase Juan Pablo Echenique y Pedro Ramírez, "El 40% de los residentes en "aldeas" de damnificados por el terremoto no obtendrá vivienda definitiva", en CIPER, <http://ciperchile.cl/2011/02/24/el-40-de-los-residentes-en-%E2%80%9Caldeas%E2%80%9D-de-damnificados-por-el-terremoto-no-obtendra-vivienda-definitiva/>

Los nuevos límites urbanos

El 31 de marzo, el Consejo Regional (Core) aprobó el nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), mediante el cual se amplía el suelo urbano en la ciudad en 10.262 hectáreas, en las cuales se cambia el uso de suelo. La ampliación es una medida que se basa en un diagnóstico espurio, esto es, que el suelo urbano no es un recurso escaso y que 'no hay suelo' en la ciudad; asimismo, en la decisión de que el valor del suelo se determina por su uso óptimo, el más lucrativo (*rent-gap*), y por privilegiar el crecimiento horizontal de la ciudad por sobre el vertical. Este no es un Plan Regulador del Área Metropolitana de Santiago (AMS), pues la ampliación propuesta solo involucra a 8 de los 34 municipios del AMS: Renca, Cerro Navia, La Pintana, Puente Alto, Quilicura, Pudahuel, Maipú y San Bernardo. El Plan no resuelve los problemas del AMS, solo actúa en el mercado del suelo incrementando el costo, como lo indicó Pablo Trivelli.

Un aspecto que se debe destacar es que en torno a la discusión del PRMS y su aprobación, hubo discusión pública, se colocó el tema del negocio de las inmobiliarias, de la especulación del suelo urbano y de los conflictos de interés que tienen las autoridades públicas. Entre las organizaciones que intervinieron en este debate están Defendamos la Ciudad (<http://www.defendamoslaciudad.cl/principal.php>) y Por un Santiago a Escala Humana (<http://santiagoaescalahumana.blogspot.com>).

Puntos para hacer seguimiento en materia de políticas urbanas

Las imágenes de la violencia policial a propósito de las manifestaciones y protestas de organizaciones sociales han marcado gran parte del segundo semestre del gobierno de Sebastián Piñera; junto a ellas, lo han hecho las imágenes de las zonas afectadas por el terremoto y maremoto de 2010, lugares donde poco o casi nada se ha reconstruido.

En estos meses hemos sido testigos de cómo el gobierno ha ido construyendo un monólogo auto-elogioso: el de los ministros en terreno, con sus casacas rojas; el de las distintas autoridades que necesitan de la presencia policial para salvaguardar su integridad cuando van a terreno. Si ésta es la "nueva manera" de gobernar la ciudad de la "nueva derecha", solo queda decir, citando a Debord (2008), que es "la imagen de la unificación feliz, rodeada de la desolación y el espanto".

Creemos que hay un conjunto de temas que deben ser revisados en los próximos años del gobierno de Sebastián Piñera. Los de agenda corta son:

- La participación ciudadana en los planes de reconstrucción.
- El surgimiento de las nuevas luchas urbanas, su transformación en movimientos sociales urbanos, de la mano con la criminalización de las luchas urbanas, violencia y represión policial por parte del gobierno.

- El rol y la legitimidad de los municipios.
- La incapacidad de coordinación de los ministerios, la selva normativa.
- La híper-mediatización de la inequidad y la ineficiencia.

Y los temas de agenda larga, que se deben seguir discutiendo:

- El mercado del suelo urbano en materia de vivienda social: recuperación de plusvalías e impuestos prediales.
- Los límites a la privatización de las políticas de ciudad, el sector público y las infraestructuras colectivas.
- El sistema de subsidios habitacionales: integrados a políticas de ciudad, que disminuyan la segregación socio-espacial.
- La planificación urbana, planes y normativas: con participación democrática, que fortalezcan las redes ciudadanas y la apropiación de los cambios en las ciudades por aquellos quienes la habitan y las producen.

Referencias

Debord, Guy (2008). *La sociedad del espectáculo*. Buenos Aires: La Marca.

Kowarick, Lúcio (2010). "La ciudad como espacio de disputa". *Proposiciones* (Santiago: Ediciones SUR) 37: 65-73.

Rodríguez, Alfredo; Paula Rodríguez (2010). "Políticas urbanas en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera: entre la equidad y la eficiencia". En Fundación Equitas, *Una nueva forma de gobernar*, 122-141. Santiago de Chile: Fundación Equitas.

Género

7

Nuevos imaginarios para viejas ideas: la agenda de género en la administración Piñera

Pamela Díaz-Romero

Resumen

En este período, se consolida el enfoque privatizador de los problemas sociales esbozado en los primeros meses de la administración. Tanto en sus discursos como en las iniciativas presentadas, se observa como el gobierno ignora sistemáticamente la dimensión estructural de la discriminación de género (causas de orden político, cultural y/o económico) para enfatizar la dimensión subjetiva, centrándose en atender las consecuencias de la desigualdad a nivel de las relaciones interpersonales (al interior de la pareja, en la relación trabajadora/empleador).

Al retroceso observado en el abordaje de la discriminación, se suma un giro en la política pública, a través del cual el gobierno ajusta su acción hacia las mujeres en tanto grupo vulnerable, aproximación que queda ampliamente reflejada en el diseño de la propuesta de extensión del postnatal presentada al congreso.

Paralelamente, se observa con mayor nitidez el desplazamiento sufrido por ONGs, *think tanks* progresistas, centros académicos y líderes feministas ante referentes privados que se instalan como interlocutores preferentes del estado, configurando una nueva agenda de género en que la que el objetivo de la equidad es sustituido por el aumento de la empleabilidad femenina.

Consolidación del enfoque privatizador de los problemas sociales

Uno de los temores ampliamente debatidos por centros de estudios y académicas feministas ante los programas de gobierno presentados por los cuatro candidatos a la presidencia el año 2009, refería al futuro de una agenda de género que, aunque con restricciones, había legitimado su relevancia en el debate político, ampliando sus alcances en el diseño e implementación de las políticas públicas y como criterio para evaluar la gestión del aparato del estado.

Los avances alcanzados hasta ese momento, de la mano de la vieja estrategia de feminista de levantar lo privado como político, fueron cimentados por el movimiento de mujeres chileno en los años 80 y 90, y legitimados como temas sociales y objetos de política pública por los gobiernos de la Concertación.

Confirmando las aprehensiones sobre la solidez de los logros alcanzados, la instalación del gobierno de Sebastián Piñera comienza a desandar la politización de lo privado, ignorando la dimensión estructural (causas de orden político, cultural y/o económico) para enfatizar la dimensión subjetiva (consecuencias en los individuos particulares) de la desigualdad entre hombres y mujeres.

El “nuevo SERNAM”

Durante el segundo semestre de la administración de Piñera, se consolida la tendencia del gobierno de llevar los temas de género a la agenda pública a través de cuñas comunicacionales y con la “estética power point¹” que tempranamente caracteriza el lenguaje del gobierno, reducidos a problemas entre individuos particulares que deben ser resueltos idealmente en el marco de la relación bilateral (la trabajadora y su empleador; ambos miembros de la pareja). Como veremos a continuación, tanto el discurso como las acciones del gobierno en el segundo semestre desatienden las causas estructurales y se centran en la atención de las consecuencias, expresadas en conflictos entre las personas directamente involucradas.

Esta suerte de re-privatización de los problemas sociales asociados a las desigualdades de género se refleja claramente en las campañas públicas sobre violencia intrafamiliar, responsabilidades doméstico-familiares y más recientemente en el debate sobre el anunciado proyecto de extensión del permiso postnatal.

Las campañas públicas

Las dos campañas de medios masivos desarrolladas por el servicio durante el segundo semestre se enfocan directamente en la relación de pareja, reduciendo los fenómenos al punto que estos aparecen como susceptibles de ser resueltos individualmente en el dominio privado, incluso por la acción unilateral de una de las partes involucradas.

1 Oscar Contardo, periodista y escritor.

Este giro en el enfoque comunicacional deja de manifiesto la reorientación del tratamiento de la violencia contra la mujer del gobierno, conceptualizada ahora no como un ejercicio de poder socialmente amparado en las desigualdades de género –y por lo tanto de carácter sistémico y relacional– sino a trastornos propios de individuos que tienen algún problema con su masculinidad: *"Maricón es el que le pega a una mujer"*².

Diferenciándose de las campañas anteriores, esta no se dirige a la víctima para ayudarla superar el miedo y la vergüenza mostrándole el contexto del que es parte. No apunta a re-establecer su confianza en la sociedad a la que pertenece asegurándole apoyo y protección del estado. Tampoco busca la solidaridad activa del resto de la sociedad ante la evidencia de este delito, rompiendo la complicidad que aísla a la víctima y motivando la denuncia.

Como giño de un SERNAM que quiere mostrar su simpatía por los hombres (ya lo anunciaba la ministra Smith al instalarse en el servicio), la campaña apela principalmente a la voluntad y decisión del agresor. Los casos particulares de violencia dejan de ser entendidos como síntomas de un problema –y una responsabilidad– social, y pasan a ser un problema del núcleo familiar. El supuesto es que quien ejerce violencia podría revertir su conducta individualmente a partir de su propia voluntad, lo que explica el énfasis en el trabajo con él. En su nueva estrategia,

Se busca que el hombre agresor se sienta interpelado, se movilice, decida optar por la rehabilitación. Que vea que es una opción real. Que entienda que cambiar es posible y que depende de él.

- El hombre debe entender que la violencia intrafamiliar es un cáncer que mata, pero tiene solución si tú haces algo.

- La violencia intrafamiliar es una "decisión", no es algo intrínseco a tu naturaleza masculina.

- Eres menos hombre cuando ejerces violencia. Elige darte una oportunidad. Tu familia se lo merece. Y tú también.

<http://www.sernam.cl/portal/index.php/component/content/article/1-latest-news/1791>

Con esta lógica, incluso en la concreción de proyectos emblemáticos impulsados por el gobierno anterior, como la aprobación en el senado de la tipificación del delito de femicidio³, el discurso que acompaña a este logro enfatiza nuevamente la dimensión individual, apuntando a agresores concretos y aislables, sin relación al contexto social en el que se insertan.

Algo similar sucede con el tratamiento del trabajo reproductivo. Del discurso de reconocimiento y valoración que acompañó el cambio a la reforma previsional

2 <http://www.sernam.cl/portal/index.php/component/content/article/1-latest-news/1767-campana-vif>

3 http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20101026/pags/20101026210457.html

durante la administración de Bachelet, pasamos a un discurso orientado a la necesidad de concertar las voluntades privadas al interior de la pareja para una mejor distribución de las tareas domésticas y familiares. La invitación es así a la "corresponsabilidad", pero una donde no hay más rol del estado que el de acompañar el proceso de negociación al interior de la pareja –que se presume simétrica- a través de un marco comunicacional de lo políticamente correcto que apela nuevamente al hombre: el subtexto de las imágenes le sugiere que, si no comparte las tareas domésticas y familiares, es un cavernícola⁴. Para explicar los objetivos de la campaña, en su web SERNAM precisa:

El Servicio Nacional de la Mujer lanzó una campaña para lograr que las familias debatan el tema y el hombre se haga responsable, junto a la mujer, de las tareas de la casa. El slogan es "Hagamos un nuevo trato de corresponsabilidad para crecer juntos en un país mejor".

<http://www.iguala.cl/>

El compromiso adquirido por el gobierno anterior de promover activamente la valoración del trabajo doméstico familiar como fundamental para la reproducción social, y el enfoque histórico del SERNAM en la redistribución de tareas y responsabilidades como un requisito para una mayor igualdad de oportunidades de las mujeres⁵, quedan ahora absueltos mediante esta vistosa campaña, de estupenda factura técnica y buenos estándares de recordación (elementos centrales en la evaluación publicitaria), que lleva el tema a la adecuada convivencia en las parejas con hombres que aspiran a ser evolucionados.

La misma lógica, de la negociación entre pares con condiciones equivalentes, se extiende a la eventual posibilidad de traspasar parte de la extensión del permiso postnatal (y el respectivo fuero) de la madre al padre. La ausencia de un análisis con perspectiva de género de las relaciones familiares y particularmente del mercado laboral evidenciada en la propuesta enviada por el gobierno –que revisaremos con mayor detalle a continuación–, permite anticipar que esta publicitada innovación tendrá escasa viabilidad práctica y su aplicación no pasará de ser anecdótica.

Se ha hecho evidente por parte del gobierno la ausencia de una aproximación que dé cuenta de las causas de orden político, cultural y económico a la base de la subordinación de las mujeres, tanto respecto de las víctimas de la violencia de género, como en relación a la desigual distribución de roles y tareas al interior del hogar, o de las barreras de acceso y desarrollo en el mercado laboral de las mujeres. El propio SERNAM –y a través de él el Estado– propone a las mujeres la necesidad de resolver individualmente al interior de la familia problemas que habían logrado instalarse como sociales en las décadas pasadas. Los mensajes y programas lanzados en este periodo enfatizan la responsabilidad personal de llevar a cabo negociaciones exitosas con la pareja para una mejor distribución del trabajo productivo y reproductivo y también

4 http://www.youtube.com/watch?v=D6Y0kvQLw_U&feature=player_embedded

5 Ver último *Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres 2000-2010*
http://www.pnud.cl/areas/Genero/Plan_nacional_igualdad_2000_2010.pdf

traslada a la víctima la obligación de enfrentar un agresor posicionado como sujeto de atención preferente de la política pública, que puede elegir y “darse una oportunidad”.

El giro comunicacional es consistente con las prioridades fijadas por el servicio que, terminada la fase de instalación y cumplido el primer año de gobierno, no explicita aún su agenda en los temas promoción de derechos y participación política de las mujeres.

El manifiesto desinterés en este tema se refleja en su web, donde –a pesar del copyright fechado 2011- la información que aparece aún hace referencia al plan de gobierno 2006-2010 y se refiere a la centralidad otorgada a este componente en la agenda de la presidenta Bachelet:

SERNAM, como entidad encargada del fortalecimiento de la participación social y política de las mujeres ha tomado como parte de su actuación el abordar el siguiente compromiso planteado por la Presidenta Bachelet dentro de la Agenda de Género: “Favoreceremos la participación de mujeres, en el diseño, gestión, seguimiento y control de las políticas y programas públicos, así como la capacidad de los funcionarios para recibir y valorar dicha participación, como parte de nuestra política de participación ciudadana en la gestión pública. Incentivaremos, también, el ejercicio de control ciudadano de las mujeres y sus organizaciones en torno a acciones y políticas públicas vinculadas a la equidad de género”⁶.

Otro tanto sucede con el área de reformas legales, donde se mantienen los ejes temáticos de la administración anterior sin mención a nuevos proyectos. Se destacan en esta pestaña los proyectos aprobados el año 2008⁷. De esto se deduce que si bien nominalmente estos ámbitos siguen siendo parte de la acción del SERNAM, en la práctica dejaron de tener relevancia en la actual administración.

Tal como se consignó en el informe anterior, las prioridades de la acción gubernamental están puestas en temas de empleabilidad y emprendimiento femenino, focalizado en los segmentos más pobres de la población. En este marco, la discriminación y desigualdades de género son tratadas principalmente como un problema de pobreza y la acción de SERNAM contribuye a la agenda del gobierno en temas de empleo.

6 <http://www.sernam.cl/portal/index.php/participacion>

7 <http://www.sernam.cl/portal/index.php/reformaslegales>

Las mujeres como “grupo vulnerable”

Consistentemente con lo desarrollado en el punto anterior, el segundo semestre se ratifica la tendencia esbozada en el primer informe de acotar las políticas y programas hacia la mujer en tanto “grupo vulnerable”, focalizando las iniciativas públicas de los ministerios sectoriales y el SERNAM en mejorar la empleabilidad de las más pobres e incidir en los indicadores de pobreza.

Si bien esto va acompañado de un discurso de igualación de derechos entre hombres y mujeres, en la práctica las propuestas para aumentar la participación económica femenina dejan fuera a mujeres de clases medias y altas, cuya sola condición económica parece eximir las de la discriminación en el mercado laboral. Por el contrario, las más pobres sufrirían discriminación precisamente por su condición socioeconómica, situación que ha servido para extender el protagonismo de la nueva ministra de Trabajo sobre un tema antes capitalizado por la titular de SERNAM. De hecho, desde su llegada al cargo, en la web del ministerio del trabajo hay 34 comunicados de prensa, 15 de los cuales dicen relación con empleo femenino, post natal y feminización de la pobreza⁸.

El proyecto de extensión de la licencia postnatal

Levantado por la oposición como ejemplo emblemático del incumplimiento de las promesas de campaña y de la afición del gobierno por legislar “con letra chica”, asimilando la estrategia a la usada en el sector financiero y de retail en la relación con los consumidores, el presidente decidió zanjar políticamente el debate, presentando una idea que intenta conciliar los intereses y aprehensiones de los distintos sectores de interés al interior del gobierno.

Sin entrar en profundidad en los detalles del proyecto abordados en el capítulo de Patricia Silva en este mismo volumen, la discusión apunta a una política dirigida a cumplir parcialmente con los compromisos electorales, acotando al mismo tiempo los recursos públicos involucrados y manteniendo la flexibilidad que hasta ahora se atribuye a las mujeres de sectores más acomodados, representadas emblemáticamente por la actual ministra del trabajo⁹. Adicionalmente, la propuesta avanza en la flexibilización de un derecho largamente cuestionado desde el sector empresarial: la extensión y condiciones del fuero.

Si en la actual ley la trabajadora, *cualquiera sea la duración de su contrato*, goza de fuero maternal desde el inicio de su embarazo y hasta *un año después de terminado el descanso postnatal*, el proyecto plantea que las mujeres no podrán ser despedidas desde el inicio de sus trabajos hasta *un año después del nacimiento del niño*, reduciéndose así en tres meses el actual derecho. Así mismo, se introducen nuevas consideraciones para las mujeres que poseen contratos a plazo fijo o por obra que se ajustan muy bien a las demandas

8 http://www.mintrab.gob.cl/?page_id=2102

9 Ver cronología de declaraciones contrarias a la extensión obligatoria del postnatal en <http://www.elobservatodo.cl/admin/render/noticia/19739>

recurrentes de los empleadores: se propone *hacer coincidir la duración del fuero con el término de la obra o plazo que dio origen al contrato*.

Junto a estas modificaciones, también se propone la revisión y ajuste de las licencias por enfermedad del hijo menor de un año y de los permisos de amamantamiento, asuntos que han sido abiertos para el debate público por la senadora Ximena Rincón, presidenta de las comisiones unidas de Trabajo y Salud, instancia que estudia el proyecto¹⁰.

Sin detenerse aún en estos reparos, en esta primera etapa desde la presentación del proyecto la agenda de medios se ha hecho eco del foco comunicacional impuesto por el gobierno, que soslaya la presunta restricción a derechos adquiridos para enfatizar la extensión condicionada de la licencia postnatal, destacando la voluntad de encontrar fórmulas que permitan extender el subsidio a las trabajadoras más pobres que cuentan con algún tipo de contrato distinto al indefinido (a honorarios, a plazo fijo, por faena o atípico).

Aquí nuevamente el objetivo declarado es favorecer la participación en el subsidio de las mujeres de más bajos recursos, argumento que explicaría la decisión de fijar como tope de remuneraciones para la extensión obligatoria del permiso 30 UF¹¹. Para quienes ganan más de 650.000 pesos brutos (aprox.), la fórmula apunta a la flexibilidad, dejando en "manos de la mujer" la decisión de reducir sus ingresos a ese tope por tres meses y/o negociar con el empleador un reingreso parcial a las funciones, presuponiendo simetría en la relación laboral y simplificando los tipos de empresa y de empleos susceptibles de esta clase de arreglos.

En el debate, nada se dice de la responsabilidad subsidiaria del empleador en la reproducción material de la sociedad. Al padre se le otorga la posibilidad de tomar voluntariamente en acuerdo con la madre una parte de la extensión proyectada (hasta seis semanas), transfiriéndole su subsidio y fuero. El impacto discursivo previsiblemente se reflejará en el impacto real: el enorme costo de oportunidad para los varones no sólo refiere a la brecha salarial entre hombres y mujeres, también a una cultura laboral que valora la disponibilidad total hacia el empleo –marcando una de las principales diferencias de género en la aproximación al trabajo remunerado– lo que probablemente afectaría las oportunidades laborales del trabajador que decidiera libremente reducir sus ingresos y los de su familia para dedicarse al cuidado infantil.

Desde el punto de vista de género, de su rol como garante de ciertos derechos sociales universales reclamados por el movimiento de mujeres, el estado pasa a tener una función puramente subsidiaria, con argumentos que enmarcan el debate en la necesidad de mejorar y ampliar la transferencia entre las trabajadoras más pobres. Una vez más, la comprensión reduccionista implica un retroceso para las mujeres. Como bien plantea Viviana Cáceres¹²:

10 http://www.senado.cl/prontus_galeria_noticias/site/artic/20110321/pags/20110321180236.html

11 <http://tele13.13.cl/nacional/matthei-y-postnatal-queremos-darle-mayor-cobertura-mujeres-de-escasos-recursos>

12 Socióloga, Corporación Humanas.

“El financiamiento público del pre y posnatal no es una transferencia para corregir desigualdades sociales, como apuntan las autoridades, sino la garantía del derecho al trabajo de las mujeres, que les permite seguir recibiendo ingresos equivalentes durante el tiempo consagrado por la legislación con motivo del nacimiento o adopción de un hijo o hija. Pretender limitar estos ingresos atenta directamente contra la universalidad de los derechos humanos y profundiza la idea de la reproducción como responsabilidad exclusiva de las mujeres”¹³

En los hechos, las ministras de Trabajo y SERNAM han manifestado su expectativa de que la garantía de la extensión del permiso postnatal “servirá para aumentar el trabajo femenino”¹⁴, constituyéndose además en un incentivo a la voluntad de formalización de las trabajadoras más pobres, las que contarían con el estímulo adicional del bono que subsidiará por tres meses las cotizaciones previsionales de trabajadoras independientes o informales inscritas en Chile Solidario, según lo recientemente anunciado por MIDEPLAN¹⁵.

Respecto de quienes ganan más del tope fijado, se presume que la mayoría de estas mujeres serían profesionales con tipos de empleo adaptables a modalidades de jornadas flexibles y estarían en condiciones de negociar arreglos a su mejor conveniencia con el empleador, asegurando así la mantención de sus ingresos y su desarrollo laboral al mismo tiempo que disfrutaran de la crianza. Se subentiende que quienes no “quieran” estos arreglos, estarían en condiciones de absorber la merma de sus salarios para “darse el gusto” de criar a sus hijos o bien renunciar a la extensión del postnatal dejando el cuidado en manos de una bien pagada “nana” o en una buena sala cuna privada, arreglo que en cualquier caso es netamente individual.

El amplio listado de supuestos involucrados en la fórmula propuesta es a lo menos cuestionable, partiendo por el punto de corte para el monto a subsidiar. Diversas voces femeninas en la alianza y la oposición se preguntan cuáles son los fundamentos técnicos o políticos para fijarlo en 30 UF. Diputadas de Renovación Nacional han pedido aumentar el monto a 40UF porque así “estaría cubierta completa la clase media”¹⁶, lo que no explica porqué el actual subsidio alcanza a las 65 UF. Isabel Allende y Ximena Rincón –entre otras- han llamado a considerar el ingreso per cápita del hogar y no sólo el de la trabajadora. Con esta observación se busca no discriminar a los hogares con jefatura femenina donde el salario de la mujer constituye el ingreso principal del hogar y no uno “secundario”, como se presume tácitamente al estimar que es susceptible de ser reducido a voluntad, y evitar castigar aquellos con más cargas familiares.

Además del debate en torno al tope fijado para la extensión, es discutible la simplificación del mercado de trabajo y los tipos de empleo a los que acceden

13 <http://blogs.lasegunda.com/thinktank/2011/03/09/universalidad-de-derechos-y-po.asp>

14 <http://www.mintrab.gob.cl/?p=2790>

15 <http://www.latercera.com/noticia/negocios/2011/03/655-351031-9-gobierno-subsidiara-cotizaciones-de-afp-de-trabajadoras-informales-mas-pobres.shtml>

16 http://www.cooperativa.cl/rn-pidio-ampliacion-de-subsidio-maternal-de-nuevo-proyecto-de-postnatal/prontus_notas/2011-03-01/134841.html

las mujeres de estratos medios, donde las condiciones para la adaptabilidad a jornadas parciales dependen no sólo de las responsabilidades y tareas asignadas al cargo, sino también al tamaño y rubro de la empresa. Esta falta de rigurosidad se enmarca en un discurso donde sólo parecen existir: las mujeres pobres con empleos de baja calificación -a las que el estado debe proteger- y las ricas, con empleos de calidad, estables y bien remunerados que pueden generar sus propias condiciones para protegerse a sí mismas y a sus hijos¹⁷.

No menos llamativo resulta el que, en un debate plagado de referencia a los derechos del lactante, algunos tengan garantizado por ley el apego materno hasta los seis meses y otros queden expuestos a que su derecho se extienda sólo por la mitad de ese plazo.

Respecto de este último punto, se han levantado cuestionamientos a la ausencia de modificaciones de los artículos 203 al 205 del código laboral -que regulan el acceso y el sistema de financiamiento de la sala cuna una vez concluida la licencia postnatal, cargando indirectamente el costo a la trabajadora- en el proyecto enviado al parlamento. Este fue uno de los temas ampliamente discutidos en comisión presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad constituida por el gobierno a mediados del año pasado. En su informe, planteaba como primordial la necesidad de:

“entregar a los trabajadores y trabajadoras soluciones concretas para la conciliación de familia y trabajo, desligando los costos de los hijos de la contratación de las mujeres, fomentando la corresponsabilidad en la crianza de los hijos y entregando un apoyo sustantivo a las familias en las que ambos padres trabajan en lo que se refiere a cuidado infantil.”¹⁸

A nivel de propuestas, la Comisión planteó:

“garantizar el acceso a sala cuna a través de una modalidad subsidiada por el Estado, para todos los menores de dos años cuyos padre y madre (ambos) pertenezcan a la fuerza de trabajo y deseen hacer uso de esta opción.”

Respecto del financiamiento, sugirió un esquema

“de carácter tripartito y solidario; esto es, con contribución del Estado, pero también de las empresas y las familias que tengan capacidad de pago. El Estado financia íntegramente la provisión de cuidado para menores pertenecientes a familias vulnerables (...). Las empresas aportan con un pago que no dependa de su nivel de actividad, eximiendo de la obligación a las más pequeñas, y que no tenga relación con el sexo de sus trabajadores. Las familias realizan un aporte según su capacidad de pago, medida a través del salario de

17 <http://www.humanas.cl/blog/?p=2397>

18 Informe propuestas Comisión Mujer, Trabajo y Maternidad, página 2. http://www.comisionmujertrabajoymaternidad.cl/images/docs/resumen_propuestas_comision_con_anexos_fj.pdf

la madre (...).¹⁹

En el actual debate y según ha anunciado la ministra Matthei, la modificación del actual sistema de salas cunas es "el siguiente paso luego de la ampliación del posnatal". En sus declaraciones, las alternativas que se revisan apuntan hoy a

"(...) liberar a las mujeres, al menos a las más pobres, de que sea el empleador el que paga la sala cuna, ya que este sobrecosto desincentiva la contratación femenina. Es un tema que se debe abordar o seguiremos viendo una participación laboral de sólo 22% en el caso de las mujeres del 10% más pobre".

En la misma entrevista, la titular de Trabajo plantea que para esto,

"(...) 'una de las alternativas que hoy se evalúa es eliminar la obligación establecida en el Código del Trabajo y reemplazarla por un gran sistema nacional de salas cuna del Estado, donde tengan acceso gratuito niños de mujeres de menores recursos'. Otra opción, señala, es un régimen financiado por todos los trabajadores".²⁰

Al igual que en el proyecto de postnatal presentado al congreso, se desdibuja en estas opciones el rol de la empresa, desapareciendo la figura del financiamiento tripartito. Una vez más, el rol del estado se focaliza en las más pobres mientras "el resto" debe prepararse para adaptarse a soluciones netamente privadas, en la misma lógica de lo resuelto respecto de la extensión "voluntaria" del postnatal.

El estado subsidiario y el rol del sector privado en la política pública

El seguimiento a la administración de Piñera desde la instalación permite notar tempranamente un giro paulatino en la relación entre el Estado y los privados respecto al financiamiento, provisión y evaluación de servicios y bienes sociales.

En un primer momento, el nuevo gobierno insiste en la intención de dar continuidad a la política social de sus antecesores concertacionistas, avalando la necesidad de un estado fuerte en las dimensiones asociadas a la conducción y evaluación de ésta y con un rol directo en la provisión de servicios y la ejecución de programas que atienden a los grupos con menor capacidad de pago²¹.

19 Ibid, página 14

20 <http://diario.latercera.com/2011/03/30/01/contenido/negocios/10-64090-9-gobierno-afina-para-este-ano-cambios-a-fin0anciamiento-de-sistema-de-salas-cuna.shtml>

21 Raczynski, Serrano et al., *Relaciones público-privado en la política social de superación de la pobreza. La experiencia chilena*. Informe final de investigación proyecto 95-8762. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC/CIID), mayo 1999.

Sin embargo, al parecer las dificultades administrativas, de gestión y ejecución presupuestaria enfrentadas a los pocos meses dan un creciente impulso a las alianzas del gobierno con gestores privados. Se presume que, al estar asociados a grupos económicos con intereses en los respectivos sectores y por su operación en el mercado, tendrían especialización en la atención de las necesidades de sus potenciales clientes -incluidos los más pobres- intermediando a través de ellos la asignación condicionada de los recursos públicos.

En este giro hacia las empresas lucrativas y organizaciones con o sin fines de lucro asociadas simplifica la interlocución del estado con el sector privado, ampliada progresivamente por los gobiernos de la concertación, limitando el rol de los organismos no gubernamentales, el tercer sector y las organizaciones sociales en el debate político-técnico acerca de las prioridades e instrumentos de política²².

Sin grandes revuelos, el gobierno de Piñera parece retomar con aires renovados la estrategia largamente utilizada durante la dictadura, mediante la cual:

“Se trató de fortalecer y diversificar los oferentes de servicios en el mercado de la educación, de la salud, de la vivienda, abriendo más opciones a la población, actualizando la “libertad de elegir” de ésta, haciendo competir a los servicios y, a través de la competencia, mejorar la calidad de los servicios o beneficios. [...]”

Junto con ampliar la oferta privada de servicios sociales, se fomentó el co-pago bajo el supuesto que así la población asumiría un mayor compromiso y responsabilidad con el servicio o programa, lo percibiría como propio y exigiría calidad. Al mismo tiempo, a través de tarifas escalonadas según nivel de ingreso se esperaba recuperar recursos, los que serían reinvertidos para atender a la población sin o con menor capacidad de pago. ”²³

Sin una oposición articulada y consistente, asistimos a la creciente preponderancia del rol intermediador de estos “nuevos” agentes privados en el diseño y la provisión de los servicios y bienes públicos, quedando en manos del estado la transferencia directa (bonos y vouchers) y el subsidio condicionado para los sectores más pobres.

Las alianzas formalizadas con empresas, corporaciones y fundaciones privadas transfieren progresivamente a éstas la iniciativa (identificación de demandas y diseño de ofertas), dejando en sus manos el levantamiento-interpretación-deducción de las necesidades de las personas, para luego generar menús de respuestas ad hoc. Asimilándose al mercado moderno, la participación en los diagnósticos sobre las necesidades e intereses de “la gente” es progresivamente acotada a encuestas de opinión y la evaluación posterior es también reducida a cuestionarios de satisfacción o de calidad de servicio dirigidos por los propios oferentes. Así la intermediación avanza en la transformación de los ciudadanos en clientes.

22 Ibid.

23 Ibid., páginas 28-29.

Desde el punto de vista del estado, este mantiene un rol formal de supervisión de la gestión privada en las adjudicaciones, licitaciones públicas o mediante el establecimiento de convenios de desempeño, acordando con los intermediarios "compromisos de gestión", los que se traducen principalmente en "objetivos de resultados" con sus respectivos medios de verificación, establecidos ciertos supuestos básicos para un período determinado. Si bien a nivel de discurso esta supervisión se confunde con evaluación, la falta de fiscalización en los plazos y en el cumplimiento de los múltiples anuncios que fijan metas de diversa relevancia y magnitud siembra dudas sobre la efectividad de esta estrategia en el largo plazo, como queda claro respecto de la reconstrucción en las regiones del Maule y Bio Bio²⁴.

Los intermediadores privados de la agenda de género

A pesar de los esfuerzos sostenidos de algunas organizaciones de la sociedad civil por mantener mecanismos periódicos de información y producir espacios de debate contingente en temas de equidad de género (seminarios, talleres), registramos en este periodo una escasa incidencia mediática en los debates de política pública de las agrupaciones de mujeres y los centros de estudio que fueron durante las décadas anteriores los interlocutores privados preferentes del estado y particularmente de SERNAM.

Adicionalmente, la salida masiva de profesionales ligadas al movimiento de mujeres de este servicio –así como del conjunto del aparato estatal– entre diciembre y marzo pasados, redujo la incidencia de "la trama institucional de equidad de género²⁵" gravitante en el primer semestre y su capacidad de anticipar los giros en la conceptualización y los objetivos de los programas gubernamentales, disminuyendo sustantivamente los trascendidos a la prensa independiente y hacia las ONGs, *think tanks* progresistas, centros académicos y líderes feministas que asumieron durante los primeros meses del gobierno la vocería de los intereses de las mujeres en los medios²⁶. Entrando al segundo año de gobierno, asistimos al desplazamiento sufrido por estas instituciones ante entidades como Mujeres Empresarias y particularmente Comunidad Mujer.

Esta última combina la capacidad de participar la discusión política y levantar temas a través de encuestas y estudios (identificación y modelación de la demanda), con el desarrollo de acciones dirigidas hacia grupos de mujeres "de base" (premio Comunidad Mujer; Hablar te ayuda; Reconstrucción de Pichilemu) apuntando a aumentar su "capital social"²⁷ y fortalecer la capacidad emprendedora (Corazón emprendedor).

24 Ver Informe en este mismo volumen el capítulo "El primer año de las políticas urbanas de Sebastián Piñera: el monólogo auto-elogioso".

25 Agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecnoburócratas y líderes feministas. Una descripción y análisis sobre las principales actoras en este espacio de interacción, en: Ríos, Godoy y Guerrero, *Op. Cit.*, páginas 135-145, y 154-165. También: Augusto Varas, *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Editorial Catalonia, Santiago, 2006.

26 <http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-07.pdf>

27 <http://www.comunidadmujer.cl/areas-de-desarrollo/capital-social/>

A estas acciones se suman otras dirigidas a los sectores técnicos y profesionales de clase media (Emprendimiento innovador, Programa mentores) e iniciativas hacia las empresas para promover prácticas que "favorezcan la integración de la vida laboral, familiar y personal"²⁸.

Fundada en 2002 y con un directorio de destacadas profesionales conectadas transversalmente con grupos económicos y diversos sectores productivos, esta institución extiende sus redes de influencia de forma transversal en las élites dirigentes del país.

Mediante auspicios, asociaciones y alianzas con importantes empresas, representaciones de organismos de Naciones Unidas, además de algunas unidades académicas de prestigiosas universidades nacionales y servicios públicos que ejecutan programas, esta organización cuenta con recursos económicos y sociales suficientes para hacer valer su voz en los debates sobre temas de participación económica femenina, legislación laboral, conciliación trabajo/familia y promoción del liderazgo empresarial entre las mujeres.

La amplia coincidencia entre sus objetivos y los del "nuevo" SERNAM ha permitido que, desde su ubicación como *representante de la sociedad civil*²⁹, *se articule con éste para combinar su defensa de un sistema de cuidado infantil que no implique un mayor costo de contratación de la mano de obra femenina (tal como se propuso en la Comisión Mujer, Trabajo y Familia) y una mayor responsabilidad social en las tareas y costos de la reproducción, con iniciativas que empalman con los intereses de los sectores empresariales más liberales en materias de empleo femenino, apoyando por ejemplo la flexibilización de la extensión del derecho postnatal por ser obstáculo a la empleabilidad femenina*³⁰ y el planteamiento de que "el actual subsidio maternal de pre y postnatal es una de las principales transferencias regresivas que se realiza en Chile"³¹, apoyando su mayor focalización.

La sinergia entre este particular referente y el gobierno ha permitido la configuración de una suerte de "nueva agenda de género", en la que participarían la nueva camada de flamantes parlamentarias de derecha, las autoridades de SERNAM y la recientemente nombrada Ministra del Trabajo, Evelyn Matthei, creando una imagen de transversalidad política y coherencia en la representación de bien delimitados "intereses de las mujeres".

Para una efectiva atención de estos intereses en los sectores que no son objeto de la acción focalizada del estado, aumenta su gravitación una organización como Mujeres Empresarias³², iniciativa privada dirigida a apoyar y promover la gestión empresarial de las mujeres a través de redes de contactos en diversos sectores económicos y de negocios. Creada el año 2001, mantiene alianzas

28 <http://www.comunidadmujer.cl/campos-de-accion/>

29 <http://www.comunidadmujer.cl/comunidadmujer/>

30 <http://www.comunidadmujer.cl/wp-content/uploads/2011/03/Declaraci%C3%B3n-p%C3%BAblica-posnatal-ComunidadMujer.pdf>

31 <http://www.comunidadmujer.cl/2010/08/Luces-y-sombras-del-debate-sobre-proteccion-a-la-maternidad/>

32 <http://www.me.cl/>

con universidades privadas vinculadas a la derecha, importantes medios de comunicación (*El Mercurio, La Tercera, Canal 13*), bancos, clínicas y *retail*. A sus conexiones con la Cámara de Comercio de Santiago e ICARE suma recursos procedentes de SERCOTEC y CORFO, agregando desde 2007 financiamiento del BID para su programa "Chile Emprendedoras".

A través de la entrega de premios ("100 mujeres líderes"; "Mujer ejecutiva del año"; "Joven emprendedora"), foros anuales en conjunto con ICARE ("Mujeres al Timón"), seminarios y capacitaciones a su red de asociadas que ya suman 3.000, esta organización se perfila como un referente cada vez más significativo y complementario a la acción del estado, particularmente en sectores de mujeres profesionales y empresarias de estratos medios y altos que no son destinatarios de su acción directa.

La mayor gravitación adquirida por estas organizaciones como interlocutores del gobierno, sostenida por su acceso al financiamiento público y privado para la realización de programas, eventos, estudios y encuestas, y su efectiva alianza con los medios de comunicación, configuran ante la opinión pública un imaginario de "éxito femenino", encarnado en profesionales destacadas y con plena autonomía económica, de apariencia cuidada y bien producida, preocupadas por sus familias y especialmente por sus hijos, que refrendan con su imagen que no hay discriminación en las élites.

Se refuerza así el mensaje contenido en el programa del actual gobierno según el cual las mujeres podrían alcanzar la igualdad de oportunidades en base a sus méritos, sin necesidad de apelar a mecanismos estructurales –como cuotas, por ejemplo– que distorsionan la libre competencia entre individuos que ahora se reconocen con talentos equivalentes pero con distintas "naturalezas".

Esta lógica refuerza el impulso privatizador de los problemas sociales antes descrito: el éxito en clave femenina depende de la voluntad personal de emprendimiento y la capacidad individual de conciliar vida laboral y familiar. Consecuentemente, el camino para la equidad en los grupos sociales menos favorecidos está íntegramente asociado a aumentar la participación económica. Anunciada ahora la pronta revisión del artículo 203 del Código del Trabajo, no debería sorprendernos que –junto a la discusión sobre las condiciones y el tipo de financiamiento para el sistema de cuidado infantil para las trabajadoras– se nos invitara a avanzar en la flexibilización del mercado laboral femenino para aumentar la oferta de formas de trabajo flexibles que permitan a las madres trabajar tiempo parcial o en el domicilio, aumentando así su "interés" por trabajar remuneradamente.

Reflexiones finales: Nuevos imaginarios para viejas ideas

La simplicidad y coherencia de los mensajes encarnados por esta suerte de "nuevo frente femenino" aparentemente bien articulado, hace que sean difícilmente permeables a las voces muchas veces dispersas y con perspectivas disímiles de los sectores más progresistas.

El enfoque esencialista y con un modelo idealizado de familia anticipado en el primer informe³³ que subyace al imaginario promovido por el gobierno, coronado por la reciente entrega del bono "bodas de oro"³⁴ (según el presidente: "Un reconocimiento [del gobierno] a las personas que han tenido el amor, la ternura, la paciencia, para poder tener un matrimonio durante 50 años o más"), se ve potenciado por la desaparición de la agenda pública de los debates en torno a los llamados "temas valóricos" levantados durante los primeros meses por figuras de reconocida importancia en la Alianza por Chile.

Los fuertes cuestionamientos al interior de sus propios partidos generados tanto por el anuncio y posterior presentación al parlamento por parte del ex senador Andrés Allamand (RN) del proyecto de Acuerdo de Vida en Común³⁵, tendiente a regular la convivencia de parejas hetero y homosexuales; como por la arremetida de la entonces senadora UDI, Evelyn Matthei, quien en diciembre pasado presentó -junto a Fulvio Rossi (PS)- un proyecto de ley para reestablecer el aborto terapéutico³⁶, fueron rápidamente acallados tras la entrada de ambos al gabinete, anunciada a mediados de enero.

El espacio abierto por ambas iniciativas para una discusión pública con efectos en la agenda legislativa -aprovechado por algunos parlamentarios y parlamentarias de la Concertación para volver sobre temas largamente silenciados por sus propias bancadas- fue nuevamente clausurado no sólo por el disciplinamiento de ambos ministros y potenciales presidenciables. También incidió decisivamente la elección de quienes los remplazarían en el senado: Allamand fue sustituido por un reconocido miembro del sector más conservador de Renovación Nacional y de la derecha, el presidente del partido Carlos Larraín, quien fuera uno de los principales opositores a su iniciativa "Acuerdo de Vida en Común" para la regulación de las uniones civiles.

Por su parte, Matthei fue remplazada por Gonzalo Uriarte, hasta entonces diputado UDI por Melipilla, quien se manifestó en contra de seguir adelante con el proyecto presentado por su antecesora. Como precisó uno de sus más cercanos correligionarios, Juan Lobos, "no va a asumir la agenda valórica que dejó Matthei, sí la agenda social y política, que es mucho más importante para el cumplimiento del programa de gobierno de la Alianza". Y para no dejar espacio a dudas, "el tema del aborto no le interesa a la gente, sólo es un asunto que provoca que la prensa ocupe muchas hojas de papel, pero nada más. Hay tanto de qué preocuparse"³⁷.

33 Ver: La dimensión de género en la administración Piñera, en Fundación Equitas; Una nueva forma de gobernar: la instalación, *Barómetro Política y Equidad*, Octubre 2010 (<http://www.fundacionequitas.org/descargas/barometro/barometro01-07.pdf>)

34 <http://www.lanacion.cl/pinera-promulgo-bono-bodas-de-oro-y-ratifica-compromiso-con-fin-del-7-noticias/2011-03-18/153407.html>

35 <http://www.andresallamand.cl/2010/06/25/acuerdo-de-vida-en-comun-avc/>

36 La iniciativa -que pretendía modificar el artículo 345 del Código Penal- buscaba despenalizar la interrupción del embarazo sólo en casos acotados, como cuando el feto es declarado inviable o cuando la madre debe consumir fármacos o someterse a procedimientos para salvar su propia vida, causando la muerte del feto.

37 <http://www.cambio21.cl/cambio21/site/artic/20110302/pags/20110302184652.html>

De este modo, el gobierno retomó la senda precisada por la Ministra Smith en su reserva al Consenso de Brasilia firmado por Chile con ocasión de la XI Conferencia de la Mujer de América Latina y El Caribe, organizada por CEPAL en julio de 2010, en la que se aclaró "respecto del punto sobre Salud Integral y Derechos Sexuales y Reproductivos, en concordancia con lo planteado en el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, lo relativo a "aborto" no se incorporará en las definiciones y lineamientos de políticas públicas"³⁸.

La campaña contra el SIDA

La capacidad de reacción del gobierno para ordenar sus filas en torno a los temas valóricos a la base del modelo de familia en que sustenta su programa se vio también en torno a la campaña contra el SIDA presentada en noviembre.

Diferenciándose de todas las campañas anteriores, enfocadas en la prevención del contagio, la del actual gobierno apuntó a motivar a la ciudadanía, particularmente a los "grupos de riesgo", a realizarse el examen periódicamente. Según Mañalich, ministro de Salud, "la campaña de este año va a estar centrada en motivar o lograr que las personas se hagan, ojalá todos los chilenos, un examen de esta naturaleza, por lo menos una vez al año". Esto explicaría el que los spots televisivos no aludieran directamente al uso del condón o la promoción de relaciones sexuales protegidas.

Las críticas a la campaña desde los sectores profesionales especializados y las agrupaciones de la sociedad civil que trabajan el tema no se hicieron esperar. No sólo fue su predecible "espíritu conservador"³⁹ y contenido moralizante, en base a estereotipos que refuerzan la imagen de que el SIDA es básicamente un problema de "homosexuales, promiscuos/as e infieles"⁴⁰.

También se le criticó por desinformar a la población en un contexto en que, según las últimas encuestas, la incidencia y prevalencia no parecen estar controladas. Tal como recogió oportunamente CNN Chile⁴¹, los primeros dardos apuntaron a las debilidades intrínsecas de la estrategia, al no enfatizar la necesidad de sostener relaciones sexuales protegidas:

"puede llevar a una falsa seguridad... me hago un examen, me resulta negativo y entonces me quedo muy tranquilo y a lo mejor mañana en un nuevo contacto sexual no protegido puedo adquirir el virus"
(Dra. Cecilia Sepúlveda, Investigadora VIH, U. Chile)

"La toma de muestras no es prevención, la gente tiene que igual usar preservativo en sus relaciones sexuales" (Marco Becerra, presidente de

38 <http://www.sernam.cl/portal/index.php/component/content/article/1-latest-news/1368-al-finalizar-xi-conferencia-de-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe>

39 <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2010/12/680-312979-9-movilh-critica-al-gobierno-por-campana-contra-el-sida.shtml>

40 <http://matasanos.org/2010/12/07/vihsida-nuevo-gobierno-nueva-campana-nueva-crisis/>

41 <http://www.cnnchile.com/salud-medio-ambiente/2010/07/21/que-propone-la-nueva-campana-contra-el-sida/>

Acciongay).

Otros apuntaron a la cuestionada capacidad del sistema de salud para realizar y dar seguimiento a los exámenes:

"Imagínate que hay una toma masiva de conciencia y van tres millones de personas a hacerse el test... ¿hay los reactivos suficientes?, ¿tenemos los equipos preparados para eso? Yo te digo que no" (Vasily Deliyanis, Coordinador Ejecutivo Vivo Positivo)

Al parecer, se pensó que la estética moderna y "atrevida" de los spots, desarrollados por la prestigiosa agencia LowePorta, sería suficiente para remplazar -por primera vez desde el regreso de la democracia- la necesaria consulta a las organizaciones de personas viviendo con VIH/SIDA. Esto no debería sorprendernos si se considera que apunta a quienes no se saben portadores.

El fuerte cuestionamiento de agrupaciones y colectivos ciudadanos al imaginario propuesto en sus cortos, dedicados por ejemplo a la abstinencia sexual entre los jóvenes y la monogamia hasta la muerte por vejez⁴² sólo fue recogido por algunos medios digitales⁴³. La resonancia pública de las distintas opiniones fue rápidamente diluida cuando la campaña dejó los medios masivos para quedar circunscrita a internet.

La falta de un debate más abierto contrasta con lo registrado en torno a las campañas que desarrolladas anteriormente por los gobiernos de la Concertación. Además del debate permanente dentro de sus propias filas y con los colectivos con mayor presencia pública, las iniciativas siempre polémicas incluso se vieron enfrentadas a canales de televisión que se negaron a pasar los spots (*Megavisión y Canal 13*).

En esta ocasión, a pesar de la mala evaluación de amplios sectores de especialistas y de la ciudadanía, el frente aparentemente homogéneo configurado por el actual gobierno y sus partidos, al que se sumaron los medios de comunicación, permitió aislar las voces disidentes cuyo eco fue menor.

Equidad de género = empleabilidad femenina

Con el paso de los meses, una agenda pública que parece cada vez más superpuesta a la agenda de medios ha permitido que los distintos "temas valóricos" levantados durante el año pasado quedaran rápidamente sumergidos en ausencia de promotores atractivos desde el punto de vista noticioso.

Esto ha permitido obviar los conflictos que en este campo cruzan tanto a la alianza gobernante como a la propia oposición. Las tensiones ideológicas que también existen al interior de la Concertación han dificultado que esta capitalice los espacios abiertos en torno a los proyectos de Allamand o Matthei

42 www.quientienesida.cl

43 <http://www.elparadiario14.cl/admin/render/noticia/21421>

para avanzar en una agenda progresista en materias de derechos civiles y/o reproductivos, permitiendo el estancamiento de los debates.

La falta de una oposición ordenada y consistente, sin capacidad para presentar articuladamente una oferta alternativa a un modelo que confirma la tradicional apuesta de una derecha conservadora en lo valórico y liberal en lo económico, han permitido al gobierno avanzar en la instalación de un imaginario nacional en el que no hay espacio para la pluralidad o los distintos planes de vida que las personas quieran darse.

Como bien anticipaba María de los Ángeles Fernández, en él la mujer madre trabajadora aparece con fuerza como el ideal en torno al que se debe organizar las políticas públicas⁴⁴. Progresivamente, esta figura copa el espacio otorgado por la administración de Bachelet a la equidad de género, perfilada hasta hace poco como un valor relevante para la sociedad chilena, permitiendo que –ante la prioridad de promover la incorporación femenina al mercado del trabajo– se omitan temas como la paridad y los derechos reproductivos y se retroceda en el abordaje de la violencia de género y la responsabilidad social respecto de los costos y tareas asociados a la reproducción.

Por ser este último un tema que incide en la empleabilidad femenina –hoy sustitutiva de la equidad de género en el discurso político de la derecha–, instituciones como Comunidad Mujer han logrado abrir el debate hacia especialistas de diversos sectores. Lamentablemente, al quedar enmarcado en torno a la revisión y observaciones al proyecto de extensión del postnatal presentado por el gobierno, más que a recuperar el tema para la agenda de género, esta reflexión focalizada ha servido al gobierno para dar a su propuesta proporciones emblemáticas, pues ya no sólo apuntaría a mejorar y ampliar el derecho de las trabajadoras sino además aportaría a la transformación de las relaciones de género al sumar al padre a las tareas de cuidado infantil.

La situación actual no es auspiciosa: la habilidad comunicacional de la actual administración en estas materias, sumada la atractiva imagen de esta suerte de “nuevo frente femenino” antes descrito, permiten anticipar un quiebre importante en la trayectoria de avances construidos a partir de la alianza entre el movimiento de mujeres y los partidos de la Concertación.

Acercándose a los temores inicialmente expresados por organizaciones de mujeres ante el programa del entonces candidato Sebastián Piñera, la “tarea secularizante y liberadora gracias a la nueva visibilidad que la sociedad real comenzaba a adquirir a través de la abierta presencia feminista en el país”⁴⁵ parece retroceder ante los efectivos intentos por re-naturalizar la “sociedad ideal” sostenidos por la coalición en el gobierno. Cabe esperar que esto inste a la oposición a recuperar la capacidad propositiva y de representación de la “sociedad real”, levantando una agenda que rescate aquellos contenidos más progresistas que con tanto esfuerzo se instalaron en los sucesivos programas de sus gobiernos.

44 http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/la_orfandad_del_g%C3%A9nero

45 Augusto Varas, *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Editorial Catalonia, Santiago, 2006

Pueblos Originarios

8

Condenas Mapuches. El inicio de una nueva etapa de resquemores.

Domingo Namuncura

Resumen

Cuatro comuneros mapuche presos en el sur, condenados a 25 años de cárcel, acusados de "delitos terroristas", sin haber victimizado a nadie, y que se encuentran actualmente en una nueva huelga de hambre, sitúa el tema de las relaciones entre Pueblos Indígenas, Estado y sociedad chilena en un nuevo punto de tensión. Es una sentencia con más tinte político que jurídico, pues es evidente la acumulación de pruebas que indican que el juicio fue adverso para los indígenas en relación con un debido proceso. El fallo del Tribunal Oral de Cañete se convertirá en una pieza histórica, demostrativa de una cultura que sigue discriminando de manera radical a los indígenas. Esto tendrá serios efectos en las nuevas generaciones, hoy no dispuestas al sometimiento. Lo grave es que la politización del juicio, bajo el imperio de la Ley Antiterrorista, arroja luces sobre la casi completa incapacidad del Estado de comprender que los conflictos indígenas no se resuelven con "sentencias ejemplarizadoras", represión y violencia estatal en el sur, sino con una política pública indígena que reconozca a los pueblos ancestrales su condición originaria de naciones con derechos que el Estado de Chile debe saber reconocer. El problema es que el gobierno conservador del Presidente Piñera está muy limitado en su capacidad de entender esta dimensión del problema.

Condenas Mapuches

La sentencia de entre 20 y 25 años aplicada por el Tribunal Oral de Cañete, en la Región de la Araucanía a Héctor Llaitul, Ramón Llanquileo, José Huenuche y Jonathan Huillical, y el reinicio por parte de ellos de una nueva huelga de hambre ante una condena inicua, abre un nuevo escenario de tensión y conflicto entre los Pueblos Indígenas de Chile, el Estado, el gobierno y la sociedad chilena.

Ninguno de los delitos que se imputaron a los presos mapuche fue calificado como terrorista por la simple mayoría de los jueces. Sin embargo, en virtud de la Ley Antiterrorista (18.314) se les catalogó previamente como "terrorista" y esto permitió que se validaran las "pruebas" presentadas por el Ministerio Público, dándose por aceptado y probado el testimonio de "testigos secretos", testimonios de oídas, de funcionarios policiales y una escucha telefónica por interceptación. En el caso de "testigos secretos", la Fiscalía convirtió el estatus procesal de un testigo pasándolo de imputado a "secreto".

A partir de estos procedimientos, regulados en la Ley 18.314 pero repudiados por todos los expertos en materia procesal y de derechos humanos, el juicio a los dirigentes indígenas se hizo cuesta arriba para sus defensores. De partida, no pudieron contra-interrogar a los "testigos secretos" y la Fiscalía desestimó las denuncias de tortura y apremios injustificados en contra de los presos mapuche detenidos.

Las figuras delictuales que se levantaron en su contra fueron: participación en delitos de robo con fuerza; homicidio frustrado en contra del fiscal del Ministerio Público; atentado a la autoridad y varios incendios, todos los cuales fueron calificados como "terroristas". Los acusados iniciales fueron 17 dirigentes mapuche de la Araucanía. Trece de ellos fueron absueltos por no encontrarse ningún mérito a las acusaciones en su contra. Los otros cuatro, considerados como dirigentes "emblemáticos" de las movilizaciones locales fueron sentenciados. Héctor Llaitul a 10 años y un día de cárcel por robo con intimidación y 15 años por homicidio frustrado contra un Fiscal. En total 25 años. ¿Cuál fue el robo realizado por Llaitul? 4 celulares, 1 alicate, 2 escopetas y 1 martillo.

¿Produjeron víctimas fatales estos cuatro mapuche presos? ¿Asesinaron a alguien en particular? No. Sin embargo, Llaitul fue condenado a 15 años de cárcel por "homicidio frustrado".

Comparemos estos hechos.

El 2 de enero del año 2008, el estudiante Matías Catrileo, fue asesinado en el Fundo Santa Margarita en un evento de recuperación de tierras ancestrales. Hasta el lugar acudió un fuerte contingente del Grupo de Operaciones Especiales de Carabineros, GOPE. En la refriega con comuneros, un funcionario policial, el cabo de Carabineros, Walter Ramírez intercambió mensajes internos por radio con sus colegas y les indicaba: "mándale un balazo", quedando con ello demostrado, de acuerdo a la defensa de la víctima, que los funcionarios policiales, y en particular Ramírez, tenían la intención de disparar efectivamente a las personas, como así ocurrió.

Después de intensas investigaciones, Ramírez fue sindicado como el responsable del disparo que costó la vida al joven mapuche Matías Catrileo, y la Justicia Militar condenó, finalmente a dos años de cárcel al funcionario, con el beneficio de pena remitida por su responsabilidad en el crimen cometido. El abogado de la familia indígena había apostado correctamente cuando señaló que Ramírez "no va a pasar ni un segundo en la cárcel y va a seguir portando su pistola"¹, manifestando de ese modo sus aprehensiones.

La realidad de los hechos es indicativa: Walter Ramírez, funcionario de Carabineros de Chile, involucrado en un crimen directo de un mapuche, es sentenciado a dos años con remisión condicional de la pena, es decir con libre tránsito. Héctor Llaitul, que no ha asesinado a nadie, es condenado a 15 años de prisión, por presumirse terrorista. Juzque el lector los acontecimientos descritos.

La sentencia del Tribunal Oral de Cañete quedará inscrita en la historia contemporánea como un acto de discriminación jurídica hacia los Pueblos Indígenas. El conservador diario *El Mercurio*, en una de sus editoriales recientes señala, no obstante, que "difícilmente podrán esgrimirse contra estas condenas las habituales críticas en cuanto a que el Estado estaría criminalizando la protesta social, o bien actuaría sin considerar las características específicas de los pueblos originarios"².

Pero, para los Pueblos Indígenas de Chile esta sentencia ni con mucho es distante, ajena o diferente a lo conocido en los 200 años de vida republicana pues, siempre y constantemente, los indígenas han sufrido el rigor de condenas draconianas en muchos sentidos, respecto de la expropiación de sus tierras ancestrales o de sus movilizaciones históricas. Tan sólo citemos como antecedente el hecho no menor de que en la relación proporcional respecto de víctimas de la represión de la dictadura militar (1973-1989) los indígenas representan un alto porcentaje, en comparación con su propia población. Es decir, los indígenas saben que no pueden contar a su favor con la Justicia, ni con el Estado ni con los gobiernos. Esta ha sido la práctica dolorosa de su experiencia por décadas.

Lo singular es que la condena de Cañete ocurre en un siglo XXI lleno de oportunidades de todo tipo, con grandes desarrollos sociales, políticos, económicos y culturales; en sistemas democráticos en desarrollo, con amplias coberturas informativas y con ciudadanos más conscientes de sus derechos esenciales. La condena a estos cuatro dirigentes mapuche, por la desproporción evidente de las penas que llegan a sumar ¡25 años de cárcel!, son interpretables como claramente arbitrarias y sobre todo discriminatorias, en circunstancias que ninguno de los condenados ha asesinado a nadie y se prejuzgó como terrorista un tipo de delitos que no alcanzan esa dimensión.

1 Declaración del Abogado Jaime Madariaga publicada en el periódico *Azkintuwe*, refiriéndose al hecho de que lo resuelto por la Justicia Militar, es contrario a la pena de 10 años solicitada por el Fiscal Militar en contra del carabino Ramírez. El Tribunal Militar de Valdivia, no obstante, sentenció a tan solo dos años con pena remitida. Esta condena hace que Madariaga manifieste que el uniformado, con esta lógica, no pasará ni un segundo en la cárcel...Y tenía toda la razón.

2 Editorial de *El Mercurio*, domingo 27 de marzo, 2011.

Los cuatro condenados, como era de esperar, naturalmente, re-iniciaron la huelga de hambre que había causado conmoción nacional e internacional en el año 2010, demandando un juicio justo, y ya sabemos que tendrán que transcurrir muchos días antes de que esta huelga "salte" al espacio noticioso con todas sus consecuencias pues, si resulta que en la huelga de hambre anterior soportaron casi 80 días reclamando la atención de autoridades y de la sociedad chilenas, y se caminó por la línea delgada de "las últimas consecuencias", la magnitud de estas condenas discriminatorias les ponen en un camino sin retorno, para situarse -eventualmente- como mártires de la causa indígena. Es decir, al momento de escribirse este informe ni la sociedad, ni el Estado ni el gobierno de Chile son capaces de dimensionar las consecuencias de esta nueva manifestación.

Anuncios y contradicciones.

En el informe previo, correspondiente al 2010, señalamos que una característica de la actuación del Gobierno respecto del tema indígena es que no se cuenta con una política indígena. Por cierto, esto contrasta con importantes anuncios que se realizaron ante todo el país, cuando fue levantada -finalmente- la anterior huelga de hambre en octubre del 2010.

En dicha oportunidad, el gobierno formuló diversos anuncios, entre ellos, probablemente el más relevante: el compromiso a impulsar reformas indígenas, "en menos de tres meses", es decir fijando como plazo máximo el mes de enero del 2011.

De manera sobredimensionada autoridades de gobierno, como el ministro Secretario General de la Presidencia, señalaron que se estaba frente a una segunda etapa (luego del conflicto) que, fundamentalmente, comprendía "la transformación (nótese el concepto) institucional del mundo indígena".

Para estos anuncios altisonantes se escogió la comuna de Purén, en la Araucanía, con presencia del propio Presidente de la República, indicando que se pondría en discusión inmediata el proyecto sobre Reconocimiento Constitucional de los indígenas en Chile y anunció que, en el plazo de los tres meses ya indicados, se pondría en marcha un abanico de reformas y medidas contempladas en un llamado "Plan Araucanía".

Cristián Larroulet, el Ministro Secretario General de la Presidencia, señaló que se trata de "reformas que reconozcan la igualdad, es decir, mejores condiciones de vida y, por otro lado, la dignidad, a través del Reconocimiento constitucional"³.

¿Resultados? El proyecto de Reconocimiento Constitucional en trámite en el Senado nunca recibió la indicación de un especial procedimiento y su debate debió ser congelado, ante el reclamo nacional de organizaciones indígenas que

3 Declaraciones del Ministro Secretario General de la Presidencia, en *El Mercurio*, domingo 10 de octubre, 2010.

apuntaron al hecho indiscutible de que sobre dicho proyecto no se realizaron las consultas necesarias a las que obliga la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

En efecto, cualquier modificación institucional que afecte legalmente a los Pueblos Indígenas en Chile, a partir del 15 de septiembre del 2010 requiere desarrollar una consulta directa a los Pueblos Originarios. Los anuncios presidenciales de Purén habían omitido, simplemente, esta exigencia vinculante del convenio y por ende se había cometido un importante error de procedimiento. Por lo tanto, hubo que echar pié atrás en la iniciativa y volver sobre la idea de un plan de consultas, en distintas regiones del país.

El Convenio 169 exige que los gobiernos consulten a los indígenas "cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente" (punto 6.1). Y presume que estas consultas "deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas" (Punto 6.2).

El procedimiento para una ley de tanta relevancia para nuestros Pueblos Indígenas que conlleva su reconocimiento constitucional no es que ella sea adoptada por el Congreso y luego se someta a la consideración de los indígenas. Lo que corresponde es que el gobierno implemente, primero, un proceso de consulta para concordar una propuesta y debe realizarse previo a su tramitación en el Congreso. El concepto de "buena fe" es aplicable en función de respetar los intereses y necesidades de la parte indígena.

Pero el proyecto ya está radicado en el Congreso. En ese caso, corresponderá al Congreso implementar un complejo proceso consultivo, considerando –ojalá– la idiosincrasia cultural y también geográfica de las organizaciones indígenas en Chile.

El Gobierno quiso adelantar en parte este proceso anunciando "una gran consulta", pero para ello harían uso de un cuestionado Decreto (N° 124) que es un reglamento de consulta ante el cual hay mucho cuestionamiento en el mundo indígena. Este decreto fue aprobado en la etapa final del gobierno de la Presidenta Bachelet, con la firma del entonces Ministro Secretario General de la Presidencia, José Antonio Viera Gallo.

Seguimos sin una política indígena clara.

Este gobierno cumplió un año de gestión el pasado 11 de marzo. Los acentos de la celebración oficial de este aniversario estuvieron puestos en la idea de "una nueva manera de gobernar". Pero en la realidad ha sido más evidente el hecho de que la primera etapa de gobierno, su primer año, está marcada por enormes debilidades de gestión y ello quedó reflejado en encuestas en donde aumentaron los niveles de desaprobación del Presidente y de su gobierno.

En el ámbito indígena, luego de la huelga de hambre y suscritos los compromisos de rigor, varios de los cuales no se cumplieron a cabalidad, la política pública

evidenció fallas sustantivas en la relación con los Pueblos Originarios. De partida, la Conadi debió devolver al tesoro público una cuantiosa suma de recursos financieros estimados en casi dos tercios de los fondos destinados a la compra de tierras y aguas además de otros proyectos. Esto derivó en un cuestionamiento a la capacidad de gestión de los directivos de Conadi. Finalmente, el gobierno optó por sacar de su cargo al Director Francisco Paineplán y reemplazarlo por un no-indígena, Jorge Retamal Rubio.

En el ámbito judicial, las acciones del gobierno en el marco de los compromisos adoptados con posterioridad a la huelga de hambre, sólo tuvieron un pálido efecto en indicaciones para introducir modificaciones a la Ley Antiterrorista y aún cuando retiró las acusaciones formuladas a los presos mapuche, nada logró en materia de mantener juicios bajo la responsabilidad del Ministerio Público que mantuvo su lógica de considerar los actos de los presos mapuche como "delitos terroristas". El juicio de Cañete demostró además las complejas dificultades de aplicación del principio del debido proceso en esta causa y particularmente la limitación de no poder contra-interrogar "testigos secretos". A tanto llega esta situación que es el propio Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Milton Juica quien reconoce en su discurso inaugural del Año Judicial que los pueblos originarios "sienten una discriminación que todavía no se supera". Y agrega que aún cuando los tribunales deben tener presente los imperativos constitucionales, no es menor el hecho de que las demandas indígenas tienen que ser tomadas en cuenta como problemas reales y profundos del Estado.

Es importante citar las palabras del Presidente de la Corte Suprema para tomar nota de su reflexión:

"Los tribunales de Justicia deben actuar por imperativo constitucional frente a conflictos que se han judicializado con gran violencia en el país, pero parece razonable considerar que esas reivindicaciones sean asumidas como una tarea de Estado, de tal modo que se puedan corregir de manera política dichas demandas las que deben ser superadas por la vía del diálogo y el entendimiento. Las Reglas de Brasilia, acordadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana de Poderes Judiciales en 2008, asumió que las personas integrantes de las comunidades indígenas pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad cuando ejercitan sus derechos ante el sistema de judicial estatal, recomendando la promoción de condiciones destinadas a posibilitar que dichas comunidades puedan ejercitar con plenitud tales derechos, sin discriminación alguna que pueda fundarse en su origen o identidad indígenas. Y la Regla Novena de dicho documento exhorta a los poderes judiciales a asegurar que el trato que éstas reciban por parte de los órganos de la administración de justicia sea respetuoso con su dignidad, lengua y tradiciones culturales"⁴.

4 Discurso del Presidente de la Corte Suprema ante las autoridades de la nación, en su *Informe del Poder Judicial*, 1 de marzo. 2011.

El asesor especial de política indígena del gobierno, Sebastián Donoso, sin embargo, tiene una mirada más autocomplaciente en relación con el tema indígena. El 17 de octubre del 2010 es entrevistado por el diario *La Nación*. En esa oportunidad expresa su esperanza en cuanto a que una pronta aprobación del reconocimiento constitucional implicaría un paso muy importante de respeto y acogida a la multiculturalidad. Confirma la voluntad del gobierno de transformar a la Conadi en una agencia para el desarrollo y aborda con más detalles las bases de una política de tierras y aguas⁵.

Al respecto señala que el tema de las tierras está ligado a políticas de fomento cultural y participación y que la entrega de tierras estará vinculada a un convenio de apoyo productivo y adelanta la necesidad de adjudicar las nuevas tierras mediante un mecanismo que asegure mayor transparencia.

Respecto de estas ideas no encontramos nada suficientemente relevante. La aprobación del Reconocimiento constitucional es evidente que traerá consigo un estatuto de mayor reconocimiento y respeto de los derechos indígenas. Donoso sabe bien de esta materia por cuanto como abogado especializado en legislación indígena sabe que la vía legal confiere derechos fundamentales cuando la sociedad los reconoce positivamente, pero la voluntad política del gobierno que representa dista mucho de esta mirada.

La idea de transformar a la Conadi en una Agencia para el Desarrollo Indígena no es de este gobierno. Ya estaba presente en los documentos de la Comisión Indígena en el área programática de la campaña presidencial (en el año 2005) y la Presidenta Bachelet durante su mandato instruyó una serie de estudios para generar, finalmente, la idea marco de crear un Ministerio de Asuntos Indígenas en Chile, integrando en su estructura una Agencia de Desarrollo Indígena con especial énfasis técnico y compromiso con la idea de un "desarrollo con identidad" de nuestros pueblos. El objetivo de acompañar la adjudicación de tierras y aguas con proyectos productivos y de asistencia técnica viene desde 1997, cuando la Conadi y Mideplan impulsaron amplios Convenios marco con diversos ministerios sociales y de infraestructura para brindar estos apoyos en la compra de tierras. Y la Conadi puso especial empeño en reformar el Reglamento de Tierras, precisamente entre el 2006 y el 2008, como una manera de "transparentar" la política de compra de tierras.

Las alertas de la comunidad internacional.

El 16 de Febrero del 2011 la Comisión de Expertos en la Aplicación de los Convenios de la OIT solicitó al Gobierno de Chile responder a una serie de preguntas e informes presentados ante la OIT por entidades indígenas. Para dicho efecto envió al gobierno, en forma directa, por los canales diplomáticos correspondientes, una solicitud directa. El gobierno chileno había presentado en el mes de septiembre del 2010, en el límite del plazo previsto, su Memoria sobre el Convenio 169. Dicha Memoria adolece de importantes omisiones y se

5 Declaraciones del Asesor Especial para Asuntos Indígenas del Gobierno, Sebastián Donoso, en *La Nación*, 17 de octubre, 2011.

deja entender que el país había dado cumplimiento a las normas del Convenio. Los informes alternativos fueron contrastantes con severidad, situación que llevó a la Comisión de Expertos a concluir en lo siguiente:

“La Comisión toma nota de la detallada primera memoria y de los completos anexos proporcionados por el Gobierno, que demuestran la atención particular que éste brinda a la aplicación del Convenio. La Comisión toma nota asimismo de los comentarios de la Confederación Nacional de Pescadores Artesanales de Chile (Conapach) y de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), en nombre de la Coordinación de Organizaciones y Comunidades Mapuches, Región de la Araucanía y del Centro de Cultura Pueblos Nación Mapuche PelónXaru, ambos del 30 de Agosto de 2010, así como de los comentarios de la CUT de 1º de octubre 2010. La Comisión toma nota asimismo de los comentarios presentados por la Confederación Nacional de Sindicatos de Trabajadores Panificadores (Conapan) el 3 de noviembre de 2010. La Comisión examinará estas comunicaciones en su próxima reunión junto con toda observación que el Gobierno desee presentar al respecto. La Comisión pide al Gobierno que responda a los comentarios de la Conapach, de la CUT y de Conapán. La Comisión plantea otros puntos en una solicitud dirigida directamente al Gobierno”⁶. (5)

De manera un tanto tácita la Comisión de Expertos de la OIT le dice al gobierno chileno que ella no sustituirá los necesarios espacios de diálogo que deben existir naturalmente en el país; que las diferencias de opinión entre el gobierno y los Pueblos Indígenas están a la vista y que deben ser conversadas y resueltas teniendo en consideración el derecho internacional indígena. La Comisión de expertos deja entender que si el gobierno chileno tiene voluntad de cumplir con el Convenio 169 entonces se allanará a escuchar y responder los hechos manifestados por los indígenas⁷.

La ofensiva intelectual conservadora.

En marzo de 2011 se publica en *El Mercurio* de Santiago un extenso artículo del historiador Sergio Villalobos, quien se ha caracterizado por su visión y análisis siempre contrario a la historia de los Pueblos Originarios. Lo importante de su artículo es que revela lo que podríamos denominar el “marco teórico conceptual” de cómo entiende, realmente, el Gobierno conservador el tema indígena.

En su opinión el proyecto de reconocimiento constitucional va destinado principalmente a los mestizos chilenos que surgieron en el siglo XVIII y que hoy “se designan artificialmente como Mapuche”. El pueblo araucano (en referencia a los mapuche) resistió sólo en los inicios la dominación de la colonia

6 www.politicaspUBLICAS.cl Breve reportaje a la reunión de la Comisión de expertos de la OIT. Recuadro con el texto oficial citado.

7 Análisis de Víctor Toledo Llancaqueo, en www.politicaspUBLICAS.net (16.02.11). El Informe de la Comisión de expertos es mucho más extenso y está disponible en la página web de OIT-Ceacr.

y luego "fue protagonista de su propio sometimiento". Fueron atraídos por el aguardiente y el vino y aceptaron trueques (intercambios) para favorecer su economía y modos de vida. "Desde tempranos tiempos se fueron incorporando a la cultura superior, en un proceso exitoso que ha continuado hasta hoy. Por esa razón poseen automóviles, celulares y computadoras"...."No se entiende porqué hay que agregarles más privilegios"⁸.

¿Por qué?

Precisamente por esta notable y contradictoria versión de la historia, especialmente por seguir sosteniendo la peregrina idea de que los indios ancestrales no sólo fueron vencidos militarmente sino que, además, debían someterse en todo a los veredictos de la nueva sociedad colonial. Fruto de esa derrota perdieron sus derechos y se convirtieron en apátridas en su propia tierra. En su concepto era natural que así sucediese pues se impuso el poder de quienes tenían la fuerza y la superioridad tecnológica para conquistar, dominar y someter a las poblaciones nativas. Cuando la sociedad se plantea el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, se está planteando en realidad la posibilidad de un encuentro de verdad con sus culturas originarias.

Rapa Nui a escena.

Si los chilenos creían que el problema indígena tenía sólo como centro de atención al Pueblo Mapuche en la Araucanía, a fines de enero y por varias semanas, tuvieron que observar el auge de un conflicto soterrado por décadas entre los descendientes del Pueblo Rapa Nui y el Estado chileno en Isla de Pascua.

Los indígenas de Isla de Pascua iniciaron protestas locales en el mes de agosto de 2010 para demandar al Estado y al Gobierno el cumplimiento de compromisos contraídos de larga data. El nudo del conflicto radicó en la toma de terrenos actualmente ocupados por una empresa hotelera (Hanga Roa), cuya administración está en manos de particulares pero cuyos terrenos -originalmente Rapa Nui- fueron privatizados por el Estado. En efecto, hace más de 122 años cuando Isla de Pascua fue anexada a Chile, los Rapa Nui concordaron con las autoridades chilenas una cesión voluntaria de su soberanía pero nunca con renunciamiento de su autoridad ni de la propiedad de sus tierras. No obstante las tierras Rapa Nui fueron inscritas por el Estado como tierras propias en el Conservador de Bienes Raíces de Valparaíso en 1933. En 1966 se dictó la llamada Ley de Pascua mediante la cual se creó la Comuna de Isla de Pascua. Esta Ley desconoció los derechos ancestrales y brindó derechos a los no indígenas. Se estableció de este modo que la propiedad ancestral sería fiscal en más del 70% del territorio de la isla, tradicionalmente Rapa Nui.

Las demandas de los clanes nativos ante el régimen militar no fueron escuchadas y durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010) se lograron

8 Sergio Villalobos, Premio Nacional de Historia, *El Mercurio*, 12 de marzo, 2011.

algunos pequeños avances, mediante la desafectación de una pequeña parte del territorio Rapa Ni, pero en general otros compromisos más cercanos al principio de autodeterminación no fueron acogidos.

El gobierno Piñera reaccionó en primera instancia buscando instalar mesas de trabajo y formulando anuncios de inversión, el abordaje de temas migratorios y de administración sustentable de la isla. Incluso se ha trabajado sobre la base de un proyecto anterior de la Comisión Presidencial Indígena de Bachelet de un estatuto especial administrativo. Esto por la parte formal, pero en lo concreto se aplicó una activa política represiva ante la población Rapa Nui. Su movimiento fue criminalizado ante la opinión pública y se calificó las ocupaciones como delitos. Para estos efectos el gobierno, a través del Ministerio del Interior, trasladó a la Isla de Pascua un poderoso contingente de Fuerzas Especiales de Carabineros, con los cuales se reprimió con dureza a los indígenas, tradicionalmente pacíficos. Las imágenes de estos actos violentos de desalojos y detenciones masivas han dado la vuelta al mundo con los rostros golpeados de los Rapa Ni, sus ropas arrancadas, escoltados con violencia a carros policiales, en un espectáculo que sorprendió al país y a la comunidad internacional.

Alertada por los graves hechos represivos que acontecían en Isla de Pascua, el Consejo de Derechos Humanos y el Comité contra la Tortura, de Naciones Unidas, remitieron el 7 de febrero de 2010 al Gobierno de Chile un oficio demandando "el cese inmediato del uso de la violencia armada en la ejecución de acciones estatales administrativas o judiciales contra miembros del pueblo Rapa Ni, incluyendo los desalojos de los espacios públicos o de propiedad fiscal o privada". Complementariamente se ordenó al Gobierno chileno "garantizar que la actuación de agentes del Estado, en el marco de las protestas y desalojos no ponga en riesgo la vida o la integridad personal de los miembros del Pueblo Rapa Nui".

Días después se logró un principio de acuerdo entre los ocupantes indígenas del Hotel Hanga Roa y sus terrenos y el Gobierno, lo que permitió distender el conflicto por un breve tiempo. Lo sustancial es que sigue vigente una demanda histórica que está basada en hechos reales: antes de 1888 las tierras de Rapa Ni tenían como propietarios absolutos a sus indígenas polinésicos. Chile se anexó el territorio y los indígenas convinieron voluntariamente una fórmula de concesión de su soberanía con el compromiso de que el Estado chileno reconocería y restituiría, posteriormente, sus derechos ancestrales.

El Estado de Chile ocupó totalmente la Isla y la tierra indígena simplemente la inscribió a su nombre y luego la administró a su entera voluntad, entre otras cosas privatizando parte de dichos terrenos y vendiendo los "derechos fiscales de propiedad" a terceros. Para los Rapa Nui llegó la hora de que el Estado cumpla sus compromisos y restituya sus tierras ancestrales.

Países como Canadá, Nicaragua y Dinamarca han encarado problemas semejantes y han dado solución a las demandas de autodeterminación de sus Pueblos originarios con total satisfacción de sus derechos. ¿Por qué no en Chile?

Veamos el caso de Colombia: la población indígena alcanza en ese país un porcentaje de tan solo un 3% de sus habitantes ¡Un 3% de sus habitantes! Y, sin embargo, sus Pueblos Originarios ejercen derechos de propiedad ancestral sobre el 29% de su territorio.

En Chile estamos todavía a mucha distancia de logros sustantivos en materia de territorialidad y autodeterminación indígena.

Persistencia de conflictos que afectan territorios indígenas.

La huelga de hambre de presos mapuche, ahora condenados por el Tribunal de Cañete y el grave conflicto vivido en Rapa Nui son indicadores de una permanente tensión entre los Pueblos Originarios de Chile y el Estado. Pero no son los únicos.

Persisten en otros ámbitos problemas complejos en donde los derechos territoriales de nuestros pueblos siguen siendo afectados por el avance de determinados proyectos. En Panguipulli tenemos un caso concreto: la Sociedad Industrial Biogeosur se ha propuesto instalar una Planta de Incineración de Residuos Biopeligrosos. La emanación de sustancias con elevados índices tóxicos resultará en una grave amenaza para la salud de los habitantes de la comuna. La Comunidad de Panguipulli se organizó de inmediato en un Comité por la Defensa de la Vida y el Patrimonio Natural, integrando a indígenas y no indígenas.

Los conflictos territoriales están muy vinculados a proyectos y decisiones empresariales, avaladas por el Estado, que han afectado derechos esenciales de los Pueblos Indígenas en Chile. Desde 1996 se han otorgado 1.357 concesiones mineras para empresas mineras, de las cuales 144 se encuentran en territorio ancestral mapuche. Se otorgaron también concesiones importantes de acuicultura en Calafquén, en las costas de Carahue y Toltén y en Chiloé. Del 100% de derechos de aprovechamiento de aguas en diversas comunas del sur, sólo un 2% está en manos de mapuche. El Código de Aguas, el Código Minero, la Ley de Pesca y la propia Constitución facilitan el hecho de que el Estado pueda brindar este tipo de concesiones sin considerar mayormente el interés específico de las comunidades indígenas. Este cuadro debiera cambiar con la aplicación de las normas del Convenio 169 de la OIT pero es evidente que el daño ya ha sido producido y también es claro que el actual Gobierno no tendrá ningún interés en implementar las normas del Convenio en relación con estos proyectos.

La expansión de la industria forestal en tierras ancestralmente indígenas es otro factor preocupante. Las empresas forestales poseen en el sur un millón y medio de hectáreas entre el Bío Bío y Los Lagos. Sólo la Forestal Mininco es propietaria de 350 mil hectáreas de tierras indígenas. Todo esto, en contraste con las 500 mil hectáreas de terrenos que el Estado de Chile, a partir de 1990 ha logrado ceder y transferir a los indígenas. Los mapuche demandan la devolución de un total de 60 mil hectáreas que hoy están en manos de empresas forestales.

El mapa de conflictos abarca una serie de hechos ante los cuales legítimamente los indígenas sienten que sus derechos territoriales están siendo profundamente afectados. Al describir algunos de estos conflictos el cuadro es llamativo:

- Usurpación de tierras de uso ganadero (Raúl Pérez Serani v/s Familias Tranapil y Mankepi; Fundo Vegas Largas).
- Usurpación de 180 hectáreas de tierras comunitarias (Forestal Mininco v/s Comunidad Rucañanko)
- Denuncia de usurpación territorial (Comunidad Nicolás Carbuyanca v/s Claudio Galilea).
- Usurpación de 80 has de tierras comunitarias (Comunidad Francisco Llanca, Comunidad Juan Ailla v/s Sociedad Agrícola Selva).
- Usurpación de 200 has (Comunidad Domingo Trangol v/s Forestal Mininco).

En el norte del país los conflictos territoriales indígenas se vinculan principalmente con los derechos de agua.

Y la lista de situaciones que han representado y representan conflictos sustantivos es muchísimo más extensa. Chile es el único país en donde la propiedad de los derechos de agua se establece en la Constitución. Así fue resuelto durante la dictadura militar con el objeto de reforzar el concepto de propiedad privada, libre mercado y libre comercio. Así se estableció que si no hay agua para todos los que solicitan sus derechos, entonces se elige al que pague más en un remate entre los interesados. De este modo, grupos económicos y particulares con mucha capacidad adquisitiva y recursos financieros disponibles fueron adquiriendo masivamente la propiedad de derechos de aguas ancestrales en diversas partes del norte, convirtiendo así este bien precioso, normalmente de carácter común, en un bien privado transable en el mercado. En virtud de ello las grandes y medianas empresas mineras "compraron" estos derechos, ya en general arrebatados también a las comunidades ancestrales, y aplicaron modelos de explotación hidrográfica que finalmente han tenido como consecuencia el desecamiento de los acuíferos de Coposa y Michincha, la saturación de la cuenca del Río Loa y con ello la alteración de las formas de vida y costumbres en la comunidad Diaguaita de Huasco y la contaminación de hábitat naturales en Quillagua y Chiu Chiu, además de un persistente despoblamiento de zonas indígenas de San Pedro.

Después de un largo proceso de demanda social las comunidades de Toconce y Caspana (aymaras) obtuvieron la concesión de los géiseres del Tatío. No obstante, tiempo después el Gobierno entregó la concesión de estos terrenos a una gran empresa para su explotación geotérmica. Actualmente la comunidad indígena de la Laguna de Chaxa está en litigio con la empresa Soquimich Solar SA para un proyecto de explotación de salmuera en tierras ancestrales.

El mapa de conflictos entre empresas mineras y comunidades indígenas del norte se extiende ampliamente en casi todo el norte grande. Y son conflictos

sustanciales que tienen como centralidad los recursos naturales del agua superficial y subterránea, la sustentabilidad de las tierras y el impacto de estos proyectos sobre el ecosistema y la población humana.

La encuesta Casen 2009

El Gobierno dio a conocer los resultados ya sistematizados de los datos de la Encuesta Casen 2009 respecto de los Pueblos Indígenas y no pudo atenuar el impacto que estos datos representan tanto para los indígenas en Chile como para un país en vías de desarrollo.

En materia de ingresos la encuesta estableció que los indígenas, con educación universitaria completa, reciben un 40% menos de ingresos que en relación con personas no-indígenas en igual condición. La cifra es abismante. La diferencia salarial entre personas igualmente preparadas constituye, respecto de los indígenas una situación claramente discriminatoria.

En materia de contratos de trabajo se indicó que solo el 77% de trabajadores que pertenecen a los pueblos indígenas cuentan con un contrato de trabajo, a diferencia de los trabajadores no-indígenas en donde el estándar asciende a un 81%.

En lo social, un 20% de la población indígena viven en situación de pobreza. Los trabajos a los que acceden son informales y no cuentan con resguardos previsionales.

La pobreza indígena es más alta que en relación con la población total (19,9% frente a un 13,3%) y las regiones del Bío Bío y la Araucanía concentran los más altos índices (20% y 27% respectivamente).

En noviembre del 2010, la Corporación Humanas dio a conocer una interesante encuesta con mujeres, en donde se consideró de manera especial la variable de comparación entre mujeres-indígenas y no indígenas sobre su condición de vida. Los resultados son también muy importantes:

- En relación con tema de identidad étnica las mujeres indígenas consultadas se definen a partir de atributos y características propias de su identidad cultural: un 39% de ellas se autodefinen como esforzadas y empeñosas; 36% se sienten orgullosas de su raza y de sus orígenes; y un 34% considera que entre sus características principales están el respeto a sus tradiciones, creencias y cultura. Asimismo, para las mujeres indígenas de la muestra, la identificación con su comunidad indígena se ubica antes que con su comuna.

- Al diferenciar por etnia, un 64% de las mujeres indígenas y un 54% de las no indígenas afirman que ser mujer tiene más desventajas que ser hombre.

- El indicador es equilibrado respecto de la identificación con la región, la comuna y el barrio.

- Para la mujer indígena el tema de la tierra tiene una connotación de problema mayor que para la no-indígena (15% v/s 4%) y ambas coinciden en que la falta de oportunidades es un problema fundamental para su desarrollo como personas (20% v/s 17%).
- El 99% de las mujeres consultadas consideran que la mujer indígena es más discriminada que las no-indígenas
- La mujer indígena se considera discriminada mucho más que las mujeres no-indígenas prácticamente en todos los indicadores consultados: política, trabajo, medios de prensa, acceso a la tierra, acceso a la justicia, educación, salud, libertad sexual, vida familiar.
- El 68% de las mujeres indígenas no confía en el sistema de justicia.
- En cuanto a representación, 77% de las mujeres indígenas considera importante y muy importante la existencia de líderes y dirigentes de la comunidad indígena y un 72% sostiene que hay menos mujeres en los espacios de representación indígena de lo que debería.
- En relación a la instituciones públicas, las mujeres indígenas se sienten menos representadas por Carabineros (49% v/s 75% de las mujeres no indígenas) y las Fuerzas Armadas (43% v/s 63% en mujeres no indígenas), que las mujeres no indígenas.
- Entre las mujeres indígenas, la mayor confianza está en el Sernam (58%), seguido por Carabineros (52%) y la Municipalidad (46%). En la misma línea en quien menos se sienten representadas y menos confían, es en el sistema de justicia (68%). Asimismo, las mujeres indígenas consideran en un 62% que son más discriminadas que las mujeres no indígenas en el Acceso a la Justicia⁹ (8).

La encuesta de Corporación Humanas y los antecedentes proporcionados por la Casen 2009 revelan que la relación entre Pueblos Indígenas, Estado y sociedad chilena es crítica. Lo es, principalmente por la persistencia de una sub-cultura fuertemente racista que aún está presente y latente en nuestra sociedad. De otra forma no se explica que, aún cuando un importante grupo de indígenas alcanzan niveles superiores de estudios universitarios y se gradúan con excelencia y normalidad y entran al mercado laboral, por su sola condición de indígenas, sus remuneraciones se ven inmediatamente castigadas. Esto es claramente una discriminación no sólo laboral, sino étnica.

Los datos de la encuesta sobre mujeres indígenas revela que la situación de la mujer es más compleja: ser mujer, ser pobre y además ser indígena es fuente de mayores dificultades para desarrollarse dignamente como persona. Eso solo es posible en el marco de una sociedad que discrimina el carácter étnico de su población.

9 Corporación Humanas: <http://www.humanas.cl/?p=2541>

Y la existencia de una gran cantidad de juicios y demandas en tribunales por usurpación de terrenos, por parte de terceros no indígenas, personas o empresas, sigue revelando que la estructura social, política, económica y jurídica son reacias a dar cumplimiento a reivindicaciones justas de los indígenas respecto de su territorio y aún cuando en la sociedad actual y en los tiempos actuales, la acción judicial no es comparable con los tiempos de la colonia, permanecen focos en distintas regiones y comunas en donde los jueces de la República discriminan por razones étnicas y los particulares y empresas no indígenas actúan como si los indígenas no fueran sujetos de derecho.

Estas dimensiones del conflicto no se resuelven con mesas de diálogo, ni con promesas gubernamentales o legislativas. Con razón nuestros Pueblos Indígenas desconfían de la estructura política del Estado. No siempre se han visto favorecidos por sus decisiones y en muchas ocasiones la acción del Estado pareciera transcurrir entre la vieja teoría de la zanahoria y el garrote y esto es evidente desde los albores de la República.

Entre 1818 y 1859 Chile declara y sostiene la igualdad jurídica de los indígenas. Pero los medios de "integración" que se plantean son la evangelización forzada y la colonización, en desmedro de la cosmovisión indígena. Entre 1850 y 1883 los indígenas fueron ensalzados como "héroes de la Guerra de Arauco". Sin embargo, el Estado chileno empleó todos los medios a su alcance (militares, legales y políticos) para someter por la fuerza a las comunidades y anexarse sus tierras. A esto se llamó "la Pacificación de la Araucanía", misma que dejaría heridas y cicatrices profundas en el Pueblo Mapuche, lo que se transmite de generación en generación. Entre 1884 y 1927 se buscó resolver el problema de la "integración" estableciendo a los indígenas en ghettos. Esto fue la política institucional de "radicaciones". En la primera mitad del siglo XX estas reducciones comenzaron a ser divididas como una manera de abrir el acceso de las tierras al mercado con la promesa de mejores beneficios sociales para las familias (salud, vivienda, educación). En diversas comunidades, de buena fe, muchas familias indígenas creyeron en estas promesas y sus tierras fueron a dar -finalmente- a manos del fisco o de terceros.

Entre 1964 y 1973 hubo algunos avances más relevantes por la aplicación de procesos de reformas agrarias: se crearon asentamientos y cooperativas, se dictaron leyes más progresistas para dicha época. Todo esto retrocedió de manera dramática con el advenimiento del golpe militar en 1973.

Hasta 1989 los pueblos indígenas vivieron uno de los peores períodos de su historia, con muertes, desaparecidos, exiliados y presos por razones políticas. Muchas familias fueron afectadas por la represión y la legislación favorable fue cancelada y reemplazada por un Decreto Ley (2.568) que arrasó con la mitad del territorio que permanecía en la propiedad indígena como resultado de los Títulos de Merced.

El restablecimiento de la democracia en 1990 trajo consigo un complejo proceso de recuperación de derechos:

el Decreto militar fue anulado por la promulgación de una nueva Ley Indígena (19.253); se creó una nueva institucionalidad para desarrollar la política indígena (Conadi) y el Estado comenzó a invertir algunos recursos en la tarea de comprar y transferir tierras para las comunidades ancestrales.

El período 1990-1998 se presentaba promisorio, aún cuando las negociaciones con la derecha en el parlamento habían limitado seriamente aspectos fundamentales de la nueva Ley como el reconocimiento constitucional de los indígenas. Sin embargo, las relaciones entre indígenas y democracia no serían fáciles. El desarrollo de megaproyectos en tierras indígenas sería el catalizador de nuevos y profundos conflictos.

El Estado de Chile, ahora en democracia no estaba en condiciones de brindar plenas garantías a las conquistas legales de los indígenas. El objetivo prioritario del Estado democrático sería la estabilidad política del sistema y la mantención del modelo de desarrollo económico inspirado en teorías neoliberales. La represa Ralco en el Alto Bío Bío sería el punto de tope de esta situación. Mientras los Pueblos Indígenas de Chile y en particular la Nación Mapuche del Bío Bío se opuso a la represa para proteger la existencia de la cultura Pehuenche, el Gobierno y el Estado perseveraron en la tarea de hacer construir la gran represa, aunque ello significase desestructurar dicha cultura, haciendo erradicar desde el alto Bío Bío a las comunidades afectadas por la inundación de las aguas que, finalmente, invadieron toda la rica biodiversidad que los Pehuenches habían conservado por siglos.

A pesar de la existencia de una legislación indígena y del discurso político de adhesión a los derechos de los pueblos originarios, el Estado consumó el proyecto, las comunidades fueron desarraigadas, la cultura pehuenche fue fracturada y con ello, los Pueblos Indígenas comprendieron –una vez más– que sus derechos no serían ni protegidos ni respetados.

En ese contexto histórico surgen los nuevos tipos de conflictos, ahora más agudos y más profundos con el Estado. En este escenario de hechos políticos emergen organizaciones más radicales: Consejo de Todas las Tierras, Coordinadora Arauco Malleco, Alianza Territorial Mapuche y otras entidades que entienden que la única manera de hacer preservar su cultura y sus derechos es mediante el uso de todas las formas de lucha.

Héctor Llaitul, Ramón Llanquileo, José Huenuche y Jonathan Huillical, presos políticos mapuche, sobre quienes pesa ahora una condena arbitraria de 25 años, sin haber victimizado a nadie en particular y sólo por ser considerados una "amenaza terrorista", son nada más que la punta del iceberg de un complejo problema étnico para la sociedad chilena y respecto de lo cual la clases política, los gobiernos, el parlamento, el Poder Judicial, las fuerzas policiales y la prensa conservadora, entre otros, no logran dimensionar.

Política Cultural

9

El desafío de la derecha: Colonizar un territorio de la izquierda

Marcia Scantlebury

Resumen

El año que pasó ha traído sorpresa, destrucción, espectáculo y anorexia legislativa al mundo cultural. El actor y Ministro del ramo, Luciano Cruz Coke se propuso una verdadera hazaña: convencer a la opinión pública y a los artistas que la cultura no es sólo patrimonio de la izquierda.

Como para el resto del gabinete, su gestión estuvo marcada por el terremoto y el tsunami que afectaron al país el 27 de febrero del 2010 dejando a la vista la precariedad de las medidas de salvaguarda de nuestro patrimonio. Esto reafirmó su convicción de que es indispensable una ley de mecenazgo efectiva que involucre a los privados en esta tarea.

El titular de Cultura alcanza al 75% en las encuestas, sólo superado por el imbatible Ministro Goldborne. Sumada a su falta de agenda propia, se ha ganado la simpatía del Presidente Piñera que comparte la idea de que la cultura aliada con la economía puede producir empleos y divisas para el país.

El Ministro Cruz Coke se alinea con el resto del gabinete en el afán de permanente corrección a lo operado por sus predecesores, evaluación de proyectos y elaboración de políticas orientadas por las encuestas de opinión. Sostiene que en Chile el aumento en la oferta cultural no se ha traducido en la ampliación de audiencias y, por eso, está decidido a subsidiar la demanda.

Ha bajado el tono a sus críticas a las administraciones anteriores por su gestión enfocada a la fiesta ciudadana. Hoy este ánimo se ha mantenido y exacerbado. Convencido de la necesidad de masificar la cultura, ha insistido en la necesidad de una alianza entre cultura y televisión.

En un año marcado por las tareas derivadas de la catástrofe, sus críticos apuntan a que, aparte del activismo cultural y los anuncios, su gestión se ha caracterizado por la ausencia total de proyectos legislativos. Y advierten que este año será decisivo para evaluar al evaluador.

Introducción

El primer año de la administración del Presidente Sebastián Piñera en el campo de la cultura estuvo marcado por las tareas de reconstrucción. Hasta tal punto, que el tema central del pabellón chileno de arquitectura en la Bienal de Venecia fue "Chile 8.8" aludiendo a la intensidad del terremoto.

Más de 60 edificios históricos quedaron en el suelo o gravemente dañados por el sismo y maremoto que afectaron al país el 27 de febrero del 2010. El desastre dejó en evidencia la precariedad de las medidas destinadas a salvaguardar nuestro patrimonio: no se disponía de fondos ni planes de contingencia para una emergencia de esta magnitud.

La reconstrucción

El Ministro de Cultura, Luciano Cruz Coke, que definió el año 2010 como "duro y emotivo", se vio obligado a reasignar fondos del Consejo de la Cultura y las Artes (CNCA) a un Programa de Apoyo a la Reconstrucción del Patrimonio Material. Los recursos salieron fundamentalmente de otros programas como el de la red de centros culturales que no utilizaron la totalidad de su presupuesto para el año 2010. El CNCA dispone sólo de una pequeña parte de recursos vinculados al patrimonio inmaterial cuyo presupuesto alcanza a los \$140 millones de pesos. Más involucrados están la Dibam, el Ministerio de Educación o el Consejo de Monumentos.

El Estado destinó 2.300 millones de pesos a la reconstrucción patrimonial de 39 obras emblemáticas y solicitó el otro 50% a la empresa privada ofreciéndole descuentos tributarios. Esta instancia sirvió para que las empresas utilizaran la Ley de Donaciones Culturales que, en zona de catástrofe, se benefician de una modalidad "express" cuya tramitación toma sólo siete días.

Sin embargo el Ministro sabe que estas medidas son transitorias y no resuelven el problema de fondo: "Estamos perdiendo la batalla por conservar nuestra memoria", alertó, relevando la urgencia de "remover las actuales rigidez y estrechez normativa presentes en nuestra vida cultural". El propósito expresado por el actor y titular de la cartera de cultura es redactar una ley de mecenazgo efectiva que proporcione financiamiento para la conservación y restauración de nuestro patrimonio y que contemple la modificación la Ley de Donaciones Culturales.

Tras dos décadas de aplicación, esta normativa conocida como Ley Valdés (su autor fue el senador Gabriel Valdés) ha obtenido logros encomiables, pero es aún insuficiente para hacer de la acción de la empresa privada el pilar fundamental de la actividad cultural. Y Cruz Coke aspira a flexibilizarla para ampliar a los beneficiarios y donantes. Estos son hoy, en general, grandes empresas que se repiten -como la Minera Escondida, que está aportando recursos para la ampliación del Museo Precolombino o la Fundación Luksic- y la cantidad de donantes promedio está estancada.

A todas luces, es evidente la necesidad de modificar esta legislación para incorporar a personas naturales o empresas sin contabilidad completa pequeñas y medianas. Elevar a 6% el tope para las donaciones con fines culturales y abrir la posibilidad de donar a empresas que registren pérdidas.

Adicionalmente, se busca crear mecanismos de incentivo para que los propietarios de bienes patrimoniales consideren las declaratorias como un orgullo y no como una carga. La convicción del ministro es que ampliar la base de donantes evitará casos de abandono de edificios como el Palacio Pereira o el Museo Baburizza que luego de permanecer 13 años cerrado, en estos días reabrió parcialmente sus puertas en Valparaíso.

Financiamiento a la cultura

Así como el sello cultural de la Concertación fueron los fondos concursables, el gobierno de la Alianza está determinado a ampliar y diversificar las fuentes de financiamiento para las actividades culturales. Hoy el Estado aporta el 90% del financiamiento de la cultura y la empresa privada sólo un 10% que se traduce en \$9 mil millones de pesos, lo que al ministro Cruz Coke le parece "vergonzoso".

En una columna de *La Segunda* el gestor cultural Ernesto Ottone pone otro condimento al asunto aclarando que si bien las cifras indican que en los últimos años los aportes de privados han aumentado considerablemente, se tiende a olvidar que el 50% de esas donaciones son devueltas por el Estado a las empresas al año siguiente por concepto de rebajas tributarias. Por lo tanto, sostiene que es nuevamente el Estado el que financia aquella parte, con un gran bemol: no son implementadas como parte de las políticas públicas en cultura, sino a partir de decisiones tomadas desde una empresa privada hacia un proyecto determinado por ciertos intereses particulares.

La destrucción afectó también a una gran cantidad de museos y bibliotecas y el panorama incierto que dejó por delante provocó las críticas de la titular de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos (DIBAM), Magdalena Krebs. La arquitecta lamentó la ausencia de política museística en el país y aseguró que el chileno es un sistema pensado hace más de un siglo, que no se ha renovado en sintonía con la importancia que ha ido tomando la cultura patrimonial.

Destapando una tensión latente en los últimos años en el sector, la experta patrimonial acusa desproporción en la asignación de recursos estatales. Se queja de que hayan nacido varios museos y centros culturales amparados en fundaciones o corporaciones privadas, pero que a la larga terminan captando recursos del Estado que jamás obtienen los museos públicos. Como ejemplo de la que considera una injusta repartición de los dineros públicos cita el caso del Centro Cultural Palacio de la Moneda que es un espacio público financiado por el Estado, pero con una administración privada, "y recibe dos veces y media el presupuesto del Museo Nacional de Bellas Artes (MBA)". Agrega que, además, estas instituciones pueden recaudar para su propia gestión los dineros de la entrada, mientras que en los museos estatales estos van al fondo general de la Nación.

El terremoto sinceró, así mismo, la precariedad de instituciones como el MBA que tuvo que financiar su remodelación con fondos privados y que sigue siendo víctima de la escasez de recursos y de infraestructura. "No pudimos traer a Miró por falta de presupuesto" se lamenta su director, Milan Ivelic.

Según Krebs, lo más lógico para su crecimiento natural sería que ocupase la totalidad del edificio y se ampliase hacia el Museo de Arte Contemporáneo (MAC) que pertenece a la Universidad de Chile y ocupa la espalda del edificio. La reconstrucción del Museo de Historia Natural, levantado muro por muro, respetando su arquitectura neoclásica original, forma parte de un proyecto Bicentenario aprobado antes del terremoto.

Es evidente la crisis de los museos públicos que incluye la falta de presupuestos adecuados y carencias materiales que se traducen en escasa o dañada infraestructura escasa y en falta de personal calificado y bien remunerado. Y el problema se ha hecho tan candente que los requisitos fundamentales para postular a dirigir estas instituciones parecen ser la capacidad de gestión y de captación de fondos. En estos días el joven ingeniero comercial, Rafael Garay tomó las riendas del Museo de Artes Visuales (Mavi) admitiendo con sinceridad no saber nada del tema museístico o curatorial pero atribuyendo esta designación a su capacidad para frenar el déficit presupuestario.

A riesgo de quedar obsoletos, en la actualidad los museos enfrentan también el desafío de renovar soportes y relatos de lo expuesto ya que hoy las nuevas tecnologías posibilitan nuevas formas de comunicar como el videoarte, el arte digital, las instalaciones multimediales, las artes integradas y contenidos artísticos que se generan y circulan por la red.

Economía y cultura o economía de cultura

En nuestro país el aporte de las industrias culturales a la economía es aún muy bajo. Este sector representa menos del 1.3% del PIB, mientras en los países desarrollados llega al 5%. De allí que Sebastián Piñera se haya comprometido en su campaña a duplicar en cuatro años el aporte de la cultura al PIB, hasta llegar al 3.2%.

Uno de los grandes desafíos que se ha puesto el gobierno de la Alianza -frente al cual no obtiene aún los resultados esperados- es echar las bases para una economía creativa o economía de la cultura. Durante un seminario de la Dibam, el experto español en el tema, Pau Rausell, aclaró que detrás de este concepto estaría la idea de que la cultura ha dejado de ser algo decorativo y ahora se pueden articular estrategias de desarrollo en torno a ella. También la Unesco la describe como componente del crecimiento económico, empleo, comercio, innovación y cohesión social en las economías desarrolladas.

Luciano Cruz Coke considera indispensable construir en Chile una verdadera industria cultural que podría ser una de las más prósperas de la economía creando empleos, servicios y divisas. Y no viviría, explica, de paternalistas subsidios del Estado. Frente a las críticas que lo acusan de "comercializar" las actividades culturales, insiste en que lo que busca es ligar cultura con economía "lo que no significa que todo sea negociable". Y sostiene categórico: "En la medida en que las personas sientan que en la cultura pueden encontrar oportunidades de negocios, me parece un buen signo". A su juicio, hoy las economías creativas prosperan en áreas como el turismo, el software, la propiedad intelectual o la cultura. Así ha sucedido en Dinamarca,

Finlandia, Portugal y Corea. Sin ir tan lejos, países como Brasil y Argentina ya cuentan con un enérgico sistema de gestión para sus industrias creativas y una identidad país bien definida. Este último es el país con la industria de exportación televisiva más grande en español y la cuarta en el planeta, detrás de Inglaterra, EE.UU. y Holanda (Asociación Inglesa de Distribuidores de Televisión). Sólo en la ciudad de Buenos Aires, en el año 2009 se grabaron 330 cortos publicitarios, 80 cortos académicos y videoclips, 35 proyectos televisivos y más de 40 largometrajes locales e internacionales. De 290 estrenos cinematográficos, 71 correspondieron a filmes locales. "Si queremos dejar de ser solo exportadores de frutas y salmones tenemos que crear lazos culturales con otros países, exportar cultura y así generar divisas para el país", plantea Cruz Coke. Y agrega que Chile reúne excelentes condiciones para acoger inversión extranjera.

Empeñado en esta tarea, el titular de cultura ha organizado reuniones de empresarios y artistas y giras internacionales para establecer alianzas más allá de las fronteras. El año pasado viajó con el Presidente Piñera a Los Angeles para convencer a la comunidad empresarial y artística de Hollywood sobre las ventajas de rodar y producir películas en nuestro país.

El Consejo de la Cultura organizó en Santiago el seminario "Cultura y Economía: una oportunidad de desarrollo" en el que, según el Director de la Escuela de Arte de la Universidad Diego Portales, Ramón Castillo "parecía promisorio el escenario de las industrias culturales y las nuevas audiencias". Sin embargo, Castillo comentó luego en una carta a *El Mercurio* que "en pleno debate del presupuesto 2011, que acaba de ser aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados, nos enteramos de que la reducción presupuestaria para el CNCA corresponde a la asignación más baja desde su creación". Y agrega que el financiamiento operativo fue eliminado para algunos espacios o reducido en un 50% mientras que lo que falte será "concursable". "¿Qué definición de cultura hay detrás de estas decisiones? ¿Se le considera un "producto prescindible y decorativo?", se interroga.

Acogiendo la repetida acusación de que en Chile, para el presupuesto nacional siempre habrá urgencias mayores que las culturales, la diputada del PPD, Ximena Vidal, concluye que "el discurso político y social tira flores a la cultura, pero esta sigue siendo el pariente pobre".

Ministro estrella

Durante la campaña presidencial el grupo Tantauco, dedicado a elaborar el programa cultural de Piñera, ofreció fundamentalmente continuidad y corrección, profundización y ampliación de políticas. Más adelante, en el Primer Mensaje del Presidente este le dedicó sólo unas pocas palabras al "fomento de la cultura". Situación que al integrante del directorio del CNCA, Agustín Squella lo hizo comentar con ironía que no es que el gobierno menosprecie estos temas sino que "ignora qué hacer con ellos".

Cruz Coke, que no es Ministro, pero tiene rango de tal, reconoce que al comienzo en el gobierno se percibía a la cultura como "el hermano chico del

gabinete". Sin embargo, asegura que hoy las cosas han cambiado. Y no cabe duda que en este terreno que la derecha siempre ha sentido ajeno, su gestión ha sido una verdadera proeza. En la actualidad, su índice de aprobación ha subido desde el 65% en la primera medición hasta un 75% que le asigna la encuesta Adimark de marzo. Su popularidad sólo es superada por el imbatible titular de Minería, Lawrence Goldborne y lo ubica sobre pesos pesados como Lavín y Hinzpeter. Si bien es cierto que su antecesora Paulina Urrutia también estuvo siempre en los primeros lugares de estas mediciones y, como ella, Cruz Coke corre con ventaja por ser actor o por el escaso conocimiento que tiene la opinión pública de los demás ministros, hasta sus críticos reconocen que el titular de cultura ha cumplido con creces las expectativas del Gobierno.

La meta fundamental que ha perseguido en esta área el gobierno de Piñera ha sido posicionar a la derecha en el mundo de la cultura. Propósito nada fácil si se toma en cuenta que la derecha aún es mirada con sospecha por la comunidad artística en la que todavía no se disipa del todo el fantasma censorador y represivo de la época dictatorial.

El propio Ministro confesó hace unos días su compromiso personal consistente en demostrar que la cultura no es sólo patrimonio de la izquierda, sino "un mundo que nos importa y que lo podemos hacer bien".

Durante la campaña, Cruz Coke desplazó a otras figuras que podrían haberle hecho sombra como las de Roberto Ampuero o Jorge Edwards y durante su gestión ha neutralizado posibles críticas de sectarismo incorporando a su gabinete a gente como Justo Pastor Mellado, Carlos Leppe o Luis Gnecco que vienen del mundo progresista.

Simultáneamente, ha ido matizando su trabajo con invitaciones a La Moneda e inclusión en actos oficiales de artistas claramente alineados con ese sector. Ha escenificado la entrega entusiasta y mediática del Premio Nacional a Isabel Allende por parte del Presidente Piñera o, ahora último, ha seleccionado a Los Jaivas- previo pago de siete millones de pesos- como música de fondo para la visita de Barak Obama.

Desde marzo "Arquitectura y diseño", "Nuevas tecnologías" y "Artes circenses" son parte de las nuevas áreas del CNCA, pero el Ministro avanza también en el plano de la multiculturalidad criticando el paternalismo y abordando el tema mapuche con un enfoque cultural. Esto, aunque sus críticos, advierten que lo que hará en este plano, aún está por verse. "Creo que este año se han establecido las confianzas con el sector cultural respecto de un gobierno que no pretende hacer tabla rasa de todo, sino solucionar en forma pragmática y beneficiosa las carencias del sector" comenta satisfecho.

El sabe que tiene "muñeca" para lidiar con los diversos intereses del sector cultural y en el plano administrativo. Le tocó enfrentar una situación de desorden al asumir su cargo: \$1.500 millones de pesos en deudas y el Consejo instalado en la peor categoría de morosidad en Dicom. Hoy el CNCA ya salió de esa lista, ha repactado sus deudas y pagado un buen porcentaje de ellas. Sobre lo que fue presentado al comienzo como un caso "de corrupción" no se acreditaron situaciones dolosas, sino como señaló Drina Rendic, la presidenta

del Comité de Políticas Públicas del Consejo, "un pésimo manejo de recursos humanos y finanzas públicas".

Cruz Coke reconoce que en esto ha contado con el trabajo a tiempo completo del Subdirector de su institución que ha ordenado la casa y lo ha ayudado a manejar el descontento de los funcionarios del CNCA por su política de despidos. El de Cultura es hoy uno de los ministerios con más reducción de costos y, de un gasto de \$733 millones en el último semestre de la administración de Michelle Bachelet, la cifra se redujo a \$474 millones.

Además- ¿qué duda cabe?- a favor de Luciano Cruz Coke juega para Piñera el hecho de que este no integre la lista de ministros presidenciables- y que, por lo mismo, no tenga agenda propia. El personero hace extensivo y desparrama con generosidad su buen posicionamiento hacia el Primer Mandatario, de allí que se haya transformado en su infaltable acompañante en giras y actividades en Chile y el exterior.

Luciano Cruz Coke se sabe hijo de este tiempo mediático en que exposición y *look* son un gran capital, por lo que personaliza su gestión cortando cintas en inauguraciones, estrenos y lanzamientos de todo tipo. Esto le permite, a la vez, dar visibilidad al más mínimo cumplimiento de las promesas de campaña de la Alianza. Y marca presencia en iniciativas donde el Estado ha tenido o no ha tenido nada que ver. Está en la apertura del Teatro del Lago en Frutillar, en la reinauguración del Centro Cultural Gabriela Mistral, en el homenaje a la "Negra Ester" o en la conferencia de prensa destinada a anunciar la ampliación del Museo Precolombino.

¿Dictadura de las encuestas?

Con habilidad, el Ministro de Cultura ha logrado sobrevolar episodios bastante desafortunados. Como el relacionado con el desplazamiento de los fondos destinados a la reconstrucción del Centro Nacional de las Artes Escénicas y Musicales Gabriela Mistral (GAM) hacia el Teatro de la Teletón. Entonces se habló incluso de su renuncia, que él se apuró en desmentir.

Al columnista Cristián Warnken le pareció que lo sucedido implicaba borrar con el codo lo prometido a los cuatro vientos y se quejó: "Sentí el zarpazo del atávico ninguneo 'a la chilena'". A su juicio, el primer ninguneado era el propio Ministro de la Cultura que trabajaba por desmentir con hechos el prejuicio de que para la derecha la cultura sólo era un lujo o adorno superfluo.

Lo calificó como una afrenta a las artes y culturas de Chile desplazadas, como siempre, por otras prioridades de la agenda. Y agregó que Don Francisco lograba en minutos lo que el mundo de la cultura y las artes venía demandando hace décadas.

Según sus cercanos, la inesperada medida anunciada por el Presidente Sebastián Piñera efectivamente descolocó al Ministro ya que las festividades del Bicentenario fueron bastante pobres y esta era la obra más emblemática y potente de esa celebración. "Me siento como Condorito. Exijo una explicación.

El Gabriela Mistral quedará con apenas dos salitas? Una locura!" comentó Carmen Romero, miembro del Directorio del Centro. La segunda etapa de la reconstrucción del GAM cuyos fondos fueron reasignados al Teatro de la Teletón incluía una sala para dos mil personas programada como el gran escenario para las artes escénicas.

Se escucharon voces llamando la atención sobre los vínculos del Presidente Piñera con personas vinculada a la Fundación. Entre estas, su amigo Carlos Alberto Délano, presidente del Directorio de la Teletón. O el ex Presidente y actual Ministro de Relaciones Exteriores, Alfredo Moreno, que la encabezó desde el 2007 y la dejó al asumir la cartera en marzo.

El nuevo gobierno parecía haber sucumbido una vez más a la dictadura de las encuestas que advertían que al gobierno le daría dividendos responder a los requerimientos de Don Francisco y su cruzada benéfica. Cruz Coke salió a calmar los ánimos hablando de "postergación" y explicó que solo se habían aplazado los flujos de dinero: antes del 2012 estaría terminada la segunda fase y en el 2014, la tercera.

El asunto desapareció de la agenda mediática sin aclaraciones muy convincentes-aún no se sabe de donde saldrán los fondos para las etapas pendientes- y lo único cierto es que el GAM sufrió una reducción de más de 400 millones en su presupuesto. Sin embargo, aunque el final de este episodio no haya sido del todo feliz porque, como el mismo Ministro lo reconoció, el GAM es la punta de lanza del programa de centros culturales del Gobierno, lo ocurrido no logró rayarle la pintura al Ministro que fue percibido como una víctima de su propio gobierno.

Hoy el 60% de la actividad cultural tiene lugar en Santiago y la actual administración ha expresado su propósito de descentralizar la cultura potenciando los centros culturales y teatros regionales. Su compromiso es terminar su período con 51 de estos espacios construidos y el diseño de una red que los integre en términos de gestión. El último inaugurado en estos días fue el de Alto Hospicio en Iquique.

Durante la campaña presidencial Piñera dio un paso en falso al anunciar que acabaría con la discrecionalidad de los fondos concursables determinando mediante consultas ciudadanas lo que la gente desearía ver financiado. En esa oportunidad y, a raíz de las críticas que desató el anuncio, se le echó tierra al asunto. Sin embargo, en los últimos días el tema resucitó volviendo a sacar ronchas.

En una consulta a más de tres mil personas a través de Internet, el CNCA puso a disposición de la ciudadanía un cuestionario de 26 preguntas sobre promoción de las artes, patrimonio cultural y participación ciudadana. ¿Su objetivo? Utilizar las respuestas como insumo para el diseño de las políticas culturales del período 2011-2016. Como lo recordó Drina Rendic estas directivas se elaboran cada cinco años para que trasciendan a los gobiernos de turno. La opción más votada fue incentivar la descentralización de actividades culturales para llegar a la mayor cantidad de provincias posible y la menos mencionada, fortalecer los mecanismos de defensa de la propiedad intelectual.

El compositor Eduardo Carrasco argumentó por la prensa que el arte es de interés de unas minorías y que, por eso, la utilización de las consultas ciudadanas para construir políticas culturales podría ser un arma de doble filo. Por ejemplo, en lo que respecta a la promoción de la lectura, considerando que en Chile las masas no leen, se corre el riesgo de tomar decisiones incorrectas. "Los expertos deberían tener más peso en cuestiones culturales. Debe haber un equilibrio entre la opinión de la élite cultural y la opinión pública", afirmó.

El columnista Sagitario recordó en *El Mercurio* a una empresa editorial que creó un Club de Lectores que proporcionaba a sus suscriptores obras de grandes escritores como Flaubert o Tolstoi logrando una gran acogida. Recuerda con ironía que "esto terminó al incurrirse en el populismo de pedirle al público que sugiriera que libros publicar". Y comenta que este recomendó libros que conocía: "En general obras ramplonas, desechables. Nadie pidió a Stendhal, Mann, Faulkner. No los conocían. Los habrían conocido si la lista hubiera seguido elaborada por los que saben".

Encuestas más o menos, lo que en los últimos años ha quedado de manifiesto es que al menos en materias urbanísticas y medioambientales, sin que medie consulta alguna, la ciudadanía está dispuesta a hacerse escuchar a través de los medios y redes sociales cuando la ocasión lo amerita. Así quedó en evidencia en los casos de la posible instalación de la Termoeléctrica en Punta Choros, de la anunciada pavimentación del Parque Forestal o de la instalación de un Papa Juan Pablo II gigante frente a la Escuela de Derecho de la Universidad de Chile.

Música de "fondos"

Otra prolongada polémica que ha agitado el ambiente cultural es la que envolvió a una propuesta originada en el Parlamento que establece la obligación de transmitir por lo menos un 20% de música nacional y de raíz folklórica en las radios. Luego de un áspero debate en la Comisión de la Cultura y las Artes de la Cámara de Diputados integrada por una mayoría opositora, fue aprobada en forma transversal por esta instancia y ahora deberá ser revisada por el Senado.

La norma, impulsada por el diputado Enrique Estay (UDI) busca confirmar la presencia del repertorio nacional en el dial de más de 1200 emisoras que se agrupan en el país bajo la Asociación de Radiodifusores de Chile (Archi) y establece multas de 5 a 50 UTM para quienes no la cumplan. El proyecto generó el inmediato rechazo de la Archi que la considera inconstitucional y algunas posiciones encontradas entre los artistas. Para la Directora del Grupo de Radios Dial, Anita Holuige este es un error garrafal, "un atropello a las personas, a la libertad de expresión y al orden económico y jurídico de nuestro país". En carta dirigida a los medios sostuvo que la parrilla musical de cada radio es parte esencial de su línea editorial, libre, autónoma e inviolable.

El Ministro se declaró contrario a esta iniciativa parlamentaria y ha estado trabajando en la creación de un Fondo de Incentivo para las Radios que entrará en los próximos días al Congreso. Este, que ya antes de su envío despierta

controversia, se encuentra en Hacienda donde se está efectuando el informe financiero para la firma de Cruz Coke. "En esta materia, preferimos la zanahoria al garrote: si usted toca música nacional, recibe premio. Por mí que existiera un cien por ciento de música nacional en radios pero esa elección debe ser libre. Sin duda, algunos prefieren una cuota fija, pero ello terminaría en el corto plazo siendo impugnado ya que puede lesionar las libertades editoriales de quienes son concesionarios de las señales de radio, en cambio esta solución solo genera incentivos", comentó Cruz Coke.

El Ministro declaró que este proyecto habría sido trabajado con la Archi y la Sociedad Chilena de Derechos de Autor (SCD), sin embargo, Alejandro Guarello, su Presidente, le salió al paso. Aseguró desconocer esta iniciativa paralela a la presentada por Estay que sigue pendiente de discusión en el Senado "y cuyo fin nos parece necesario promover". Expresó también su preocupación por la falta de coordinación entre los dos proyectos.

Finalmente, las dos normativas que tienen el propósito de difundir la música chilena, avanzarán en forma paralela compitiendo por los favores parlamentarios.

Poca lectura y mucha televisión

Uno de los puntos centrales de la gestión de Cruz Coke ha sido conseguir un público masivo para la cultura. Aunque él aclara que "más que masividad, nosotros hablamos de acceso a la cultura". Explica que si bien el presupuesto cultural saltó entre el 2003 y el 2010 de \$13 mil a \$62 mil millones, este incremento de los mecanismos de fomento a la creación "no se ha traducido en un aumento sustantivo del consumo cultural ni de las audiencias".

Chile lee menos y el 70% de los chilenos confiesa no haber comprado un solo libro en los últimos doce meses. Aumentan los no lectores (52.8%), es decir, más de la mitad de la población. "La lectura sigue siendo una actividad que no motiva y para la cual no se encuentra tiempo", es una de las conclusiones del estudio "Hábitos de lectura, tenencia y compra de libros" de Fundación La Fuente con el apoyo de Adimark realizada en noviembre del 2010.

Para revertir esta tendencia, el Gobierno comenzó en el año 2007 un Plan de Fomento a la Lectura radicado en el Consejo Nacional del Libro y la Lectura que se apoya en una serie de políticas, proyectos educacionales y acciones de la empresa privada y la sociedad civil. Este plan se realiza en coordinación con el Mineduc y la Dibam y se ha incorporado también al mundo editorial en el programa "Lee Chile Lee" que se lanzará en mayo. La idea es evitar descoordinaciones, duplicaciones y dispersión de recursos, especialmente en este tema que hoy está desparramado en distintos ministerios.

En varias oportunidades el Presidente y personeros de la Alianza han reiterado su convicción de que la columna vertebral de la gestión del gobierno es la lectura, por lo que el CNCA se propone dar un impulso muy importante a las bibliotecas públicas y restaurar a las que fueron afectadas por el terremoto.

Este dejó un desastre en estas instituciones. Noventa y ocho sufrieron daños y diez de ellas quedaron completamente destruidas. Por eso, la mayoría se han instalado temporalmente en escuelas o juntas de vecinos y hoy quedan sólo ocho cerradas. Lo grave es que en una de cada tres comunas del país este es el único espacio público con acceso gratuito a internet, en banda ancha y con buenos equipos.

El Mineduc ha aumentado también las bibliotecas en las salas de párvulos y ha distribuido paquetes de 23 libros y de CDs de cuenta cuentos con las voces de actores conocidos.

Pero no sólo la lectura está en dificultades. El Anuario de Cultura y Tiempo Libre 2009" concluye que crecen las funciones de teatro- de 15.356 a 16.579, pero se registran 280 mil asistentes menos.

El cine chileno vive uno de los mejores períodos de su historia. Se estrenaron películas como "La Nana", "Turistas", "El poder de la palabra", "La vida de los peces", "Post Mortem". Y muchas de ellas obtuvieron gran éxito en el extranjero. Los festivales locales han continuado consolidándose y aumentaron los fondos estatales de fomento para esta actividad. Sin embargo, aunque la industria terminó el 2010 con un nivel histórico de tickets vendidos (más de 14.7 millones) y se estrenaron quince películas chilenas, estas fueron vistas por apenas 351.243 espectadores. Es la desalentadora cifra consignada por el informe anual de la Cámara de Exhibidores Multisalas de Chile (Caem) que revela un desplome del 35.8% respecto de los 547.511 asistentes de 2009.

Cruz Coke cuestiona que a pesar de los recursos destinados y el aumento de la oferta cultural, no se han creado mayores audiencias ni fidelizado a los beneficiados por esta. Por lo tanto, hace presente su intención de dejar de financiar sólo a los artistas y subsidiar al público con bonos especiales para los sectores más vulnerables. A su juicio, deben apuntalarse también las instituciones mediadoras que son el nexo entre el creador y el público. Planteamiento que le ha allegado unas cuantas críticas. Como las del artista plástico, Iván Navarro que no está de acuerdo con el apoyo del Consejo a las galerías comerciales para que salgan al exterior en desmedro de los artistas.

Como él, hay quienes no comparten la idea de que, con el propósito de fortalecer el vínculo entre creadores y espectadores y captar más público, el gobierno se haya propuesto modificar los fondos concursables para entregar recursos directamente a los distribuidores, sellos discográficos y salas de espectáculos. Según el aludido Cruz Coke, si se fortalece al mediador y le exigimos cumplir con ciertos parámetros, lograremos que el universo crezca y que la difusión sea mejor.

Luciano Cruz Coke está convencido de que para llevar la cultura más allá de una élite es indispensable una estrecha alianza con la televisión. Porque es un hecho que este medio sigue siendo clave para ampliar las audiencias. Según cifras de Time Ibope, en 2009, los chilenos vieron un promedio de tres horas y veinte minutos de televisión al día.

Y mientras sus declaraciones exigiendo un asiento en el CNTV- organismo que se ha convertido en vehículo protagónico del financiamiento de la programación cultural-, le granjearon el entusiasta aplauso de los artistas, motivaron una categórica negativa del Presidente del Consejo Nacional de Televisión, Herman Chadwick.

El reclamo de Cruz Coke apuntaba a que su cartera debiera tener mayor ingerencia en la asignación de los \$4 000 mil millones que entrega el CNTV a programas de canales y productoras que fomenten la calidad de la TV. "Veo dos alternativas. O se integra al Ministro de Cultura en el directorio del CNTV o sencillamente ese fondo- que el Consejo traspasa al CNTV- es administrado por el Consejo Audiovisual, institución que cuenta con representación del sector y donde sí participa el CNTV", advirtió. Chadwick le hizo presente la autonomía de la institución que preside y la calidad de funcionarios públicos de los miembros del CNCA que los inhabilita para integrar este organismo. Y las cosas quedaron ahí.

Eso no impidió que estos dimes y diretes estimularan un apasionado debate en torno al rol del CNTV en el campo cultural. Se discutió sobre el control de calidad de los programas, el lenguaje utilizado, la chabacanería y truculencia televisivas y los incentivos y financiamiento. También en torno a la responsabilidad de la publicidad que financia y de los televidentes que premian con el rating a los contenidos de la televisión y luego se lavan las manos.

Con guitarra

En lo que a masividad se refiere, en los últimos años el espectáculo ha sido el protagonista indiscutible de la escena local. Empujadas por la decadencia de la industria discográfica mundial ahogada por la piratería, cientos de figuras musicales de primera línea suben a los escenarios nacionales de la mano de productoras que compiten y mueven cifras millonarias en el rubro. Santiago se ha sumado a un circuito de ciudades de América Latina, como Buenos Aires o Río de Janeiro, en que se realizan espectáculos de nivel mundial que el Intendente de Santiago, Fernando Echeverría califica como "un aporte inestimable a la cultura".

En la Intendencia se calcula que más de medio millón de personas habrán concurrido en el primer semestre del 2011 a estos eventos en la capital. El primero fue el recital de Shakira en el Estadio Nacional ante 45 mil fanáticos. En marzo, el turno de U2 en el Coliseo, en abril, Iron Maiden y luego, Lollapalooza donde se calcula una asistencia de más de 100 mil personas.

Instalado en el CNCA, Luciano Cruz Coke bajó el tono a sus críticas al "eventismo" que habría caracterizado las administraciones de sus predecesores. Al comienzo de su mandato señaló que, a su parecer, gran parte de la percepción negativa del país respecto del CNCA respondería a que hubo un poco de circo y que muchos de sus proyectos se enfocaron a la fiesta ciudadana. "Se hizo una cultura que no tuvo gran poder de transformación, sino que se basó más en la celebración para la entretención de las masas". Aclara que en este afán se habrían gastado demasiados recursos y no se habría enfrentado bien el tema

de seguridad pública.

Sin embargo, lejos de desaparecer, este ánimo masivo y espectacular hoy se ha mantenido y exacerbado. El gobierno de la Alianza continúa apoyando estos espectáculos, financiando con entusiasmo festivales como el antes vilipendiado "Santiago a Mil" y en Valparaíso sólo se reemplazaron los Carnavales Culturales por un rebautizado Festival de las Artes.

"Ministro, ¿cree que nosotros venimos a darle las gracias?", fue la frase que le lanzó el edil de Lo Prado, Gonzalo Navarrete a Luciano Cruz-Coke después de que este hubo anunciado las actividades gratuitas que para esta temporada traería "Santiago a Mil" a 15 comunas de Santiago. A continuación, los futuros beneficiados alegaron que les parecía muy bien la posibilidad de tener acceso a las actividades artísticas, pero le entregaron un listado de peticiones con el fin de exigir más dinero para la gestión cultural de los municipios.

El Ministro Cruz Coke tampoco ha estado ajeno al afán "evaluador" del gobierno piñerista. Insiste en la imperiosa necesidad de que el impacto de los productos culturales que financia el Estado y su rentabilidad social sean medidos y le parece pertinente investigar si la inversión pública en producción e infraestructura artística está dando los frutos esperados en lo que se refiere a lograr un acceso más masivo a la cultura.

Para medir resultados el CNCA ya cuenta con el Anuario de Cultura y Tiempo Libre que realiza con el INE y con la Encuesta de Consumo Cultural, pero él quiere más. Tiene también la convicción de que los análisis de las políticas culturales de un Estado, suelen focalizarse en la participación del presupuesto de Cultura en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, esto no bastaría para conocer efectivamente la calidad de estas políticas.

En este punto focaliza Cruz Coke sus críticas al Fondart, rebautizado como Fondos de Cultura. Afirma que, además de debilidades burocráticas y falta de transparencia, su problema fundamental reside en la falta de seguimiento a los proyectos para evaluar si alcanzaron sus objetivos. Apunta también a las deficiencias en su circulación y difusión. De allí que anuncia modificaciones que comenzarán a implementarse en el 2012. A su juicio, el hecho de que estos fondos concursables dispongan de recursos que sobrepasan los \$19.000 millones de pesos, unos \$1600 millones más que el año pasado, implica un reconocimiento de que este es un instrumento exitoso para el desarrollo cultural del país, pero le parece que puede mejorar.

Su primera medida de corrección fue organizar el año pasado una amplia convocatoria anual en el mes de septiembre. Ahora el CNCA trabaja para digitalizar en un 100% las postulaciones y gran parte de la evaluación. Quienes critican esta opción argumentan que, aunque se prometa capacitar a los analfabetos digitales a través de las direcciones regionales de Cultura, un importante sector de la población quedará marginado de los concursos.

Anorexia legislativa

Los atrasos en el envío de proyectos de ley no son hechos aislados en la administración de Sebastián Piñera. Así lo afirman expertos de los opositores centros de estudios, Chile 21 y Cieplan.

El análisis realizado durante los últimos meses por ambos think tanks consigna que las demoras entre los anuncios de las autoridades y el ingreso a tramitación legislativa de los proyectos han marcado la pauta del primer año de Gobierno, y las razones serían desde dificultades presupuestarias hasta la inexperiencia en la dinámica de estos procesos.

La situación refleja también las dificultades que ha tenido el Ejecutivo para consensuar las posturas de diversos actores antes de enviar las iniciativas.

En este panorama de anorexia legislativa, la cultura no ha sido una excepción. Los parlamentarios del bloque opositor acusan al Ministro de no pisar jamás el hemiciclo y de mostrarse renuente a las iniciativas que vienen de gobiernos anteriores. En la Comisión del Senado afirman que su capacidad de legislar se ve sobrepasada por los temas de Educación y la Cámara de Diputados advierte que gastan horas y horas discutiendo sobre monumentos.

Es indudable que no se ha materializado la agenda legislativa prometida por el gobierno y que permitiría avanzar en la modernización de la normativa sobre monumentos nacionales, la reformulación del sistema de premios nacionales o la implementación de iniciativas que estimulen la participación del sector privado en el financiamiento cultural.

La modificación de la Ley de Propiedad Intelectual fue el único proyecto vinculado a la cultura que se trató en marzo del año pasado en la Cámara Alta. Y en el período legislativo reciente los cinco integrantes de la Comisión de Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología sesionaron casi 46 horas, período en que sólo esa iniciativa le quitó tiempo a las del área educacional. La creación del Premio Nacional de Artes Populares, que ingresó el año 2008 al Senado, tampoco se discute todavía.

La Comisión acaba de recibir la propuesta del 20% de música chilena obligatoria para las radios uno de los acuerdos de mayor impacto que logró la Comisión de Cultura y las Artes de la Cámara Baja integrada en su mayoría por diputados de oposición.

El diputado del PPD, Ramón Farías denuncia lentitud del Ejecutivo y advierte que hay más de 80 proyectos de monumentos congelados obstaculizando su trabajo. Se ha trabajado en el trámite express para aplicar la Ley de Donaciones en las regiones afectadas por el terremoto y se avanzó con dedicación exclusiva desde enero hasta ahora en la discusión sobre fomento audiovisual y en la TV digital.

En medio del conflicto mapuche, a la Comisión de Cultura de la Cámara Baja llegó un solo proyecto a través de Mensaje del Ejecutivo: cambiar el nombre del Museo Juan Antonio Ríos por Ruka Moñen Tayu Folil Juan Cayupi Huechicura.

Su despacho tomó cuatro sesiones. Mientras tanto, la polémica iniciativa del Instituto del Patrimonio, destinada a fusionar la Dibam y el Consejo de Monumentos, duerme el sueño de los justos. Ampliamente debatida y firmada por la Presidenta Michelle Bachelet, ingresó a la Cámara el 1 de septiembre del 2009, pero el Ministro la considera excesivamente burocrática y su equipo la está reformulando.

En el caso de la Ley de Monumentos Nacionales, el titular de cultura sostiene que se le harán las indicaciones como Consejo, pero aclara que esta iniciativa depende del Ministerio de Educación.

El gobierno prometió enviar en septiembre al Congreso la modificación a la ley de Donaciones Culturales que trabaja con Hacienda y la Segpres, pero ha extendido el plazo hasta abril porque este proyecto tiene sus complicaciones ya que implica una menor recaudación fiscal.

Cruz Coke ha anunciado que a fines de año estará listo el proyecto de la nueva institucionalidad cultural que contempla aunar bajo una misma figura a quien lidere patrimonio e industrias culturales. Y afirma que esta iniciativa persigue evitar la dispersión que conspira contra la eficiencia, hace perder recursos e impide una visión de largo plazo. Detecta duplicidades en varios terrenos y sostiene que hoy la institucionalidad funciona en base a las buenas intenciones de las partes: la Dirac, el Consejo de Monumentos, la Dibam. Sin embargo precisa que según la Ley 19.891 el órgano que establece las políticas públicas en cultura es indudablemente el CNCA.

Ante la dispersión de las instancias que promueven la cultura, Luciano Cruz Coke sugiere que no hay que satanizar la idea de un Ministerio de la Cultura. Postura que despierta aprehensiones en quienes perciben la posibilidad de que en este plano pudiese estar germinando la idea de centralizar la actividad cultural, lo que les parece abiertamente contradictorio con las premisas de un gobierno liberal.

A quienes lo acusan de inercia legislativa el Ministro les responde que, desde la creación del Consejo, el tráfico legislativo nunca ha sido mayor y advierte que se tomará las cosas con la calma que requieren: "Esta no es una carrera para sacar conejos de un sombrero..."

Sin embargo, y si bien es comprensible que el año pasado la autoridad se dedicara en cuerpo y alma a la reconstrucción patrimonial de las zonas afectadas por el terremoto, sería impresentable que esta situación siguiese paralizando la actividad legislativa durante el 2011. Más aún si se toma en cuenta que a finales de este año se completa la mitad del período de la actual administración.

A fines de mayo el CNCA estará de mudanza. Se trasladará desde el espacio que le prestaba el Ministerio de Educación en la torre de la calle Fray Camilo Henríquez a tres pisos arrendados en Ahumada. Así, el Ministro Cruz Coke pretende subrayar la autonomía del Consejo. "No podemos ni siquiera en términos administrativos ser un apéndice de Educación. No se condice con la institucionalidad cultural que se creó".

Medios de Comunicación

10

Políticas de Comunicación: bienes públicos, leyes privadas

Elisabet Gerber

Resumen

La UNESCO señala que un entorno mediático libre, independiente y pluralista resulta imprescindible para fomentar la democracia, sin embargo, la realidad en América Latina es otra, signada por niveles inusitados de concentración de la propiedad de medios y al abuso del concepto de libertad de expresión como escudo contra todo intento regulador. Chile, en particular, registra uno de los más altos índices de concentración de la propiedad de medios en la región, con tendencia al aumento. En este escenario se desarrolla el debate legislativo en torno a la TDT que, a su vez, se distingue por la falta de transparencia y el casi nulo debate ciudadano al respecto. El proyecto de Ley sobre la Televisión Digita Terrestre (TDT) despachado por la Cámara el pasado 6 de abril, frustra prácticamente toda esperanza de transformación de la TV chilena, pese a los intentos por modificarlos que realizan algunas organizaciones sociales. Aunque queda aun pendiente el debate en el Senado, las posibilidades de mejorar sustantivamente el Proyecto de Ley requiere legisladores con gran convicción.

Políticas de Comunicación: ¿cuestión de Estado o cuestión de imagen?

Entre el entorno mediático libre, independiente y pluralista que la UNESCO señala como imprescindible para fomentar la democracia, y las realidades que se observan en América Latina y, en particular, en Chile, se abre un abismo, marcado por niveles inusitados de concentración de la propiedad de medios y al abuso del concepto de libertad de expresión como escudo contra todo intento regulador.

Una aproximación al tema requiere, básicamente, despejar a qué se está haciendo referencia, en especial porque las relaciones entre política y comunicación pasaron a ser una cuestión de moda y como tal, es abordada desde muy diversos ángulos y con muy variados niveles de profundidad. Es necesario precisar, por lo tanto, que "políticas de comunicación" hace referencia a las *políticas de Estado sobre el sistema de medios*. Sin embargo, cuando se intenta hablar sobre políticas de comunicación –fuera del ámbito de los especialistas en la materia–, el tema deriva o se confunde inmediatamente con cuestiones propias de la comunicación política. Es esta última la que seduce a los políticos y logra hacerlos rendirse a sus pies, en definitiva, el marketing político o, simplemente, la propaganda. Al mismo tiempo, las emergencias de la comunicación política suelen postergar el abordaje de complejas políticas de comunicación: lo urgente no deja tiempo para lo importante. Mientras la clase política se desvela por aparecer más y mejor en los medios, los conglomerados multimedia crecen y continúa la compraventa (o el regalo) de frecuencias y/o del espacio radioeléctrico, sin que la opinión pública tome nota de estos procesos, ni la clase política tome cartas en el asunto. Algunas claves que permiten aproximarse a esta problemática se plantean en la siguiente secuencia.

En general, los medios masivos no cumplen con su función democratizadora por...

- su falta de pluralismo y diversidad, vinculada con
- el escaso desarrollo de políticas públicas de comunicación consistentemente orientadas a promover el pluralismo, lo que propició
- una gran concentración propiedad de los medios (mayor en América Latina que en otras regiones del mundo) que, a su vez, condiciona
- una relación perversa medios- dirigencia política en donde la mutua cooptación afecta la calidad de la democracia, vinculado esto con que
- las relaciones entre Estado-políticas de comunicación se reduzca, más bien, a gobierno-medios y
- la clase política tienda a ver a los medios como meros escenarios de sus propias actuaciones y se desvela por cuotas de protagonismo. Frente a este panorama
- parte de la ciudadanía "huye" vía medios digitales (Rincón, 2009:9), asumiendo, casi sin cuestionamientos, la (peligrosa) promesa

democratizadora de Internet, desertando del debate político simulado en los medios, pero también desertando del debate sobre las políticas públicas de comunicación.

La impronta desreguladora en América Latina

Un recorrido de las políticas públicas en esta materia a lo largo de las últimas dos o tres décadas en América Latina pone en evidencia las consecuencias de las improntas neoliberales que primaron en nuestros países. Las tendencias desreguladoras y privatistas -consecuencia de la aplicación de las políticas del Consenso de Washington- abarcaron también a las políticas comunicacionales. En este sentido, durante los años 80 y 90 se repitió hasta el cansancio que "la mejor ley es la no-ley", o en la versión del entonces Ministro de Comunicaciones del Gobierno de Patricio Aylwin en Chile, Eugenio Tironi, "la mejor política de comunicaciones es la que no existe". Esta opción política favoreció altas concentraciones en la propiedad de medios y relaciones que podrían calificarse como perversas entre el poder político y los medios, en tanto los medios "dejan de ser contrapoder frente al poder gobernante ya que no se quiere ofender al poder del gobernante ni al del anunciante" (Rincón, *ibid*). La necesidad de regular el poder de concentración se plantea para algunos autores como urgente en términos de calidad de la democracia, en el marco de una historia de medios y gobiernos marcada por "medios con baja calidad periodística y baja tolerancia democrática" (Rincón). Armand Matellart (2003) resume de la siguiente manera la problemática regional:

"La idea de política pública de comunicación está desvalorizada en todas partes porque nos intentan convencer de que el único juez del contenido es el consumidor y si éste es soberano en su juicio y no está afectado por los determinantes sociales y económicos, ya no se necesitan políticas públicas, sin la cuales llegaremos a situaciones extremas".

Escudados bajo el concepto de democracia de mercado, los lobbies empresariales avanzaron en la instalación de la idea de que cualquier regulación significa censura o vulneraciones a la libertad de expresión.

El kit argumental por la desregulación

Los defensores de la desregulación a ultranza suelen reiterar una serie de argumentaciones que apuntan, en términos generales, en el siguiente sentido:

—En definitiva, los medios no hacen otra cosa que ofrecer lo que el público demanda, aunque sea bien sabido que los gustos, las tendencias de consumo, se "moldean"; a la vez que resulta cuanto menos objetable si lo disponible responde a la demanda del público o, a la inversa, el público termina ajustándose a la oferta.

—*La apertura de los mercados conduce a una diversificación de la oferta:* en este sentido, se suele señalar la gran cantidad de canales de cable, es decir, televisión paga- disponible. Esta argumentación suele confundir los conceptos de pluralismo, pluralidad y diversidad. C. Llorens Maluquer describe la diferencia entre estas tres palabras: *diversidad* refiere a la variedad, *pluralidad* al número. Con la palabra *pluralismo* se denomina un sistema que reconoce la pluralidad de visiones (Becerra, 2010). En este sentido, el hecho de que una compañía ofrezca 140 canales de cable, poco dice sobre el pluralismo que pueda o no caracteriza a su oferta de contenidos.

—*La apertura de los mercados facilitaría el acceso de grandes franjas de la población al consumo de tecnologías y bienes culturales* (Bustamante, 2009:19-20). En el fondo, se trata de otra promesa incumplida respecto de aquello que el mercado derramaría: los índices de inequidad en la distribución del ingreso se han agravado y la "posibilidad de un consumo cultural diversificado queda limitada a una porción minoritaria de la población, agravándose la fractura sociocultural" (Becerra-Mastrini, 2009:49)

—*Altos niveles de concentración resultarían imprescindibles para mantener producciones de calidad.* Cierto es que los medios de comunicación, tienen altísimos costos fijos y muy bajos costos variables, lo que las lleva a buscar economías de escala y que, por lo tanto, haya una lógica de la concentración (Mastrini, 2008), sin embargo, aun así ¿qué niveles de concentración resultan justificables? A su vez, esta línea argumental pretende desalentar a los pequeños y medianos emprendedores.

—*Los medios públicos son, en realidad, medios gubernamentales, con bajos niveles de rating y programación aburrida, por ende, no vale la pena invertir en ellos.* Este punto se desarrolla más adelante.

Concentración vs. democracia

Mucho se ha dicho ya sobre el papel esencial que juegan la cultura y las comunicaciones en la calidad de nuestra vida en democracia y se comienza a debatir acerca de los peligros que suponen los altos niveles de concentración de las industrias infocomunicacionales. La cuestión es si frente a la alta concentración en América Latina será "posible que los medios y el conjunto de actividades de información y comunicación mantengan márgenes significativos de autonomía frente a los poderes fácticos, formales e informales" (Becerra, Mastrini, 2009: 23). Siguiendo a Becerra y Mastrini (2005), cabe precisar que al hablar de "sector infocomunicacional" se hace referencia a "la industrialización creciente de la información, de la cultura y de los intercambios sociales, e incluye a las industrias culturales [...] y a las telecomunicaciones y la Internet". A su vez, al hablar de niveles de concentración en este artículo, se toman aquí los criterios adoptados por los autores citados, es decir, el CR4 (*concentration*

ratios 4)1.

En este contexto, una y otra vez se habla de los medios digitales y las redes sociales como la salida hacia un futuro (ya casi presente) en donde los medios tradicionales –televisión, prensa escrita, radio- caerían en desuso a muy corto plazo y, con ello, los problemas que supone la concentración de su propiedad pase a segundo plano. Resulta evidente que estos nuevos y ya no tan nuevos medios y redes abren enormes posibilidades en términos de democratización de las comunicaciones, producción y circulación de la información. Sin embargo, esta posibilidad no debería plantearse en términos excluyentes: parece necesario advertir sobre los riesgos de desertar del debate sobre los "viejos" medios: las posibilidades que se abren a través de las tecnologías de la información y de la comunicación (TICs) no resuelve *per se* las limitaciones en el acceso, ni los bajos niveles de diversidad y pluralismo en el escenario massmediático.

El panorama de la concentración en América Latina es más alarmante que el de otras regiones y supera ampliamente los niveles considerados aceptables. En general, 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 4 primeros operadores y un 75% por parte de los 8 primeros (Becerra-Mastrini, 2009:212). En América Latina, el porcentaje correspondiente a los 4 primeros pasó en los últimos años de 0,77 en el año 2000 a 0,82 en 2004 (2009:213).

..... Chile: ¿la casa rica en el barrio pobre?

En la evolución del índice de concentración por mercados y audiencias por país y observando a los 4 primeros operadores, Chile registra el indicador más alto para 2004 en la región y el mayor de los incrementos (2009:110). Durante los gobiernos de la Concertación no se registraron avances en este sentido, sino todo lo contrario:

"En Chile no sólo se mantuvo la concentración en la prensa escrita en manos de dos grupos económicos, sino que la propia acción del Estado la fortaleció a partir de la asignación de publicidad oficial y de la falta de políticas de apoyo y estímulo a la creación de medios alternativos. En TV no se modificó la situación heredada, ya que no se permitió la apertura a nuevos operadores nacionales. En radio creció y se consolidó el proceso de concentración a partir de la entrada de operadores extranjeros que fueron acumulando emisoras a lo largo del territorio nacional. (Gómez, 2011)".

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

Sobre los medios públicos en Chile

El fomento de un fuerte sistema de medios públicos puede ser uno de los contrapesos frente a la concentración, como de hecho, es el caso en muchos países europeos. Sin embargo, en América Latina, los medios públicos no suelen contar con el apoyo necesario para desplegarse como instancias autónomas del poder de turno, escenarios de pluralismo y diversidad. En Chile, durante el año 2010 estuvo en la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones del Senado el proyecto que modifica la Ley N° 19.132 de Televisión Nacional de Chile, sin embargo, el debate sobre su espíritu, contenidos y financiamiento, no ocupa un espacio relevante en la agenda mediática y, con ello, se obstaculiza su ingreso a la agenda pública.

Cabe recordar que TVN no responde a lo que se entiende en el mundo entero por un canal público, es decir aquel que integra la programación "que el sistema comercial no suele ofrecer y donde se expresan los sectores silenciados por los canales comerciales" (Gumucio, 2011). La obligación de autofinanciamiento ha expuesto a los ejecutivos de la TV pública a privilegiar la competencia por la publicidad, postergando la inversión en propuestas innovadoras, diferenciadoras y democratizadoras del país (Gumucio, *ibíd.*).

Al respecto, resulta oportuno revisar una serie de ya viejos argumentos que suele reflotar el debate en torno a la televisión pública. El primero y muy remanido sostiene que, al contar con financiamiento estatal, la televisión pública se convierte inexorablemente en instrumento de propaganda de los gobiernos de turno. Experiencias en varios países demuestran que este riesgo es evitable si se prevén mecanismos de contralor adecuados, cuestión perfectamente viable en Chile. Pero lo más irritante de esta línea argumental es el supuesto que la subyace, dejando implícito que los prístinos canales comerciales están libres de intereses políticos y económicos (?). La segunda línea argumental sostiene con gesto adusto que la televisión pública debe cumplir con fines educativos y culturales, ámbitos irremediabilmente ligados al aburrimiento. Por ende, los canales públicos estarían condenados a bajísimos niveles de *rating*. Tercero: así como la televisión pública carga con el estigma de lo culto en el sentido mencionado, la televisión en general carga con el estigma de lo divertido. En este contexto, si "culto" es sinónimo de aburrido, "entretenido" debe ser tonto y/o burdo. La producción de reconocidos medios públicos de varios países del mundo refuta este supuesto.

Frente a este cuadro, es necesario terminar con los prejuicios frente a la posibilidad de financiamiento estatal, situar a TVN a la cabeza de la digitalización, orientando sus contenidos hacia una oferta útil para la participación ciudadana, en contraste con las estaciones comerciales.

Chile y la TV digital

El proceso en torno a las reformas a la Ley de Televisión Pública, Ley 19.132 y a la Ley del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), Ley 18.838, necesarias para la implantación de la TV digital, pusieron en evidencia las debilidades de los sectores políticos de oposición al actual Gobierno en Chile, y las precariedades

del progresismo en general en esta materia. Los mencionados proyectos frustran prácticamente toda esperanza de oportunidad para transformar la TV chilena, pese a los intentos por modificarlos que realizan el Observatorio de Medios Fucatel y otros actores sociales. (Gómez, 2011)

Al mismo tiempo, desde el mes de junio de 2010 se ha repartido espectro "de facto" a través de la compra de los canales existentes por parte del grupo Copesa, que adquirió el Canal 22, y de Andrónico Luksic, que compró el 80% del ex Canal Universidad Católica. Sin embargo, estas operaciones no generaron gran debate público, cuestión que se vincula con el casi nulo espacio que se otorga a estos temas en los propios medios.

Como señala la experta Manuela Gumucio, el proceso legislativo en torno al tránsito a la TV digital terrestre tampoco tiene espacio en los medios, apenas se aborda superficialmente en la prensa o en la televisión, que reduce toda la cuestión a las meras ventajas tecnológicas que representará la digitalización (Gumucio, 2011). Esto no es casual y responde, según especialistas en la materia, a la existencia de un acuerdo tácito entre los dueños de los medios orientado a que "éstos terminen su trayectoria legislativa sin sobresaltos y sin modificar mayormente el actual régimen de concesiones en cuanto a las formas de otorgamiento, a la duración y a las obligaciones de los beneficiados con su atribución" (Gumucio, *ibid*).

El proceso legislativo en torno a la Televisión Digital Terrestre (TDT) se distingue por la falta de transparencia que lo rodea y el casi nulo debate ciudadano en un tema vital para la calidad de la democracia. Cabe recordar que los medios de comunicación, en este caso en particular se trata de la televisión, interviene el espacio público y junto con la radio funciona "en un sector que es finito, ha sido declarado propiedad de la humanidad por esa misma razón, debe ser administrado por el Estado y tiene carácter valioso: el espectro radioeléctrico, el éter, el aire" (Becerra, Mastrini, 2011).

Sin embargo, la opinión pública no tiene posibilidad de considerar la dimensión de los bienes que se están negociando, ya que la tramitación de la Ley está signada por el secretismo como lo demuestra el siguiente recorrido por algunos de los hechos más relevantes de los últimos meses en la materia.

En octubre de 2010, el Gobierno publicó un Decreto Supremo que autoriza a la Subtel (Subsecretaría de Telecomunicaciones) a prorrogar permisos demostrativos y experimentales otorgados, a título excepcional, para la transmisión del Mundial de Fútbol del 2010, con la promesa de que estas frecuencias serán las que reemplazarán a las que actualmente utilizan en analógico. A su vez, el Decreto abría la puerta para entregar nuevas concesiones de TDT (Televisión Digital Terrestre) definitivas, tanto a los actuales operadores como a nuevos entrantes, haciéndolo sobre la base de las normas vigentes aunque éstas eran objeto de modificación por el Parlamento. El Observatorio de Medios Fucatel alertó a los parlamentarios sobre el atropello a su función que representaban estas disposiciones del Ejecutivo, en tanto resolvían sobre materias que, justamente, eran parte de la ley en trámite y fue así como treinta parlamentarios hicieron un requerimiento de inconstitucionalidad al mencionado Decreto en noviembre ppdo. (Gumucio, 2011). En abril, el Tribunal

Constitucional dio cuenta de un fallo donde que considera constitucional el Decreto salvo la duración de 1 hasta 5 años de las concesiones experimentales. Al día de fecha, 8 de abril de 2011, no se ha entregado el detalle de los argumentos, ni de la votación. Al respecto, la Directora del Observatorio de Medios Fucatel, Manuela Gumucio señala que "en términos prácticos, esto significa que, si lo desea, la Subtel puede hoy (sin esperar el fin del trámite de la ley en el Senado) atribuir ya concesiones a los actuales operadores y, también a nuevos, con el régimen de la ley vigente".

Dado lo reciente de esta votación, es difícil aun evaluar en detalle sus consecuencias, sin embargo, es posible identificar los principales riesgos que entraña, según Manuela Gumucio:

"Lo grave del proyecto de Ley consiste en que, por la vía del uso del Decreto Supremo y también de la Ley -si resultara aprobada-, no existe ninguna garantía sobre la existencia de espectro disponible para que entren nuevos operadores. Los parlamentarios, a pesar de todas nuestras advertencias, han estado refiriéndose a porcentajes de atribución (40% para los regionales, locales y comunitarios) sin que exista el Plan de Distribución del Espectro (actualmente en estudio) que es el único instrumento válido para saber de qué disponibilidad estamos hablando. El 40% destinado para la diversidad regional, comunitaria, local y cultural puede ser el 40% de nada. Se debe agregar a esto, que la Ley votada el miércoles 6 de abril señala que se tratará del 40% restante una vez que los actuales operadores hagan la migración". (Gumucio, en entrevista personal del 8/4/2011).

Las dificultades para informarse sobre detalles de la Ley despachada por la Cámara de Diputados el pasado 6 de abril comienzan porque no es posible aun siquiera obtener el informe sobre el resultado, "absolutamente necesario para establecer los logros ciudadanos en el asunto, ya que la votación fue muy complicada y no se dieron ni titulares de la materia". En síntesis, en palabras de Gumucio: "el Gobierno de Piñera estaría logrando una ley con los ojos puesto solamente en garantizar el financiamiento de los actuales canales en el nuevo escenario." A pesar del sombrío panorama, Gumucio reconoce como interesante el hecho de que buena parte de los Diputados de oposición, aunque votaron disciplinadamente buena parte del acuerdo, comprendieron el error e hicieron muy buenas intervenciones señalando las falencias del proyecto e invitaron al Senado a corregirlo. La experta en comunicaciones destaca algunas luces y sombras del proyecto:

"Dentro de los logros que tendremos que verificar una vez el informe entregado, se encuentra la puesta en cuestión del carácter indefinido de muchas concesiones actuales, la reforma del artículo que corrige la definición del rol de la TV abierta introduciendo criterios de pluralidad y servicio público para no restringir el rol de supervisión del CNTV sólo a los aspectos morales y éticos. También se puede considerar un logro la asignación de fondos para todos los distintos aspectos de la producción y transmisión para los canales regionales y comunitarios.

Desgraciadamente, el grueso del proyecto no recoge ninguna de las indicaciones propuestas por la ciudadanía que buscaban poner en un pie de igualdad a los nuevos operadores con los antiguos. El proyecto establece una serie de criterios en cuanto a la duración de las concesiones y a los plazos para gozar plenamente de la concesión que son claramente discriminatorios y favorables a un tránsito con alfombra roja, nuevas formas de financiamiento y otros privilegios a los actuales concesionarios.

El rechazo de varias reservas que hicimos implica que los actuales canales despejen todo peligro de nueva competencia y mantengan el control ideológico sobre lo que se transmitirá, porque será muy difícil controlar que no establezcan discriminaciones para transmitir contenidos ajenos al canal" (Gumucio Ibíd.) .

Con respecto a qué márgenes de acción existen para modificar el rumbo de esta situación, queda "dar la pelea en el Senado, pero se requiere de Senadores con mucha motivación y convicción porque los cambios necesarios son mayores" (Gumucio, ibíd.).

Más allá de Chile: una historia del huevo o la gallina

Las dificultades para involucrar a la ciudadanía en este tipo de debates y para comprometer a la dirigencia política de los sectores progresistas en estos temas, no es exclusividad de Chile. Se podría afirmar sin temor a equivocarse que, en todos los países de la región, la clase política, desvelada por su figuración en los medios, tiende a olvidar la cuestión de las políticas de comunicación y la justifica desde una supuesta perspectiva estratégica, que se podría sintetizar del siguiente modo:

- para modificar las cosas, hay que acceder (o mantenerse) en el poder;
- para acceder y/o mantenerse en el poder, hay que estar en los medios;
- para estar en los medios, hay que construir alianzas con ellos, (es decir, no cuestionarlos y subordinarse a sus lógicas).

Sin embargo, esta línea argumental –llevada a la práctica, presumiblemente, por gran parte de la clase política en cargos relevantes- parece subestimar las posibilidades de la misma práctica política y su potencial transformador, a la vez que allana el camino a aquello que la misma clase política acusa bajo el rótulo de "dictadura de los medios".

En este sentido, vale la pena echar un vistazo a la región y observar qué está sucediendo más allá de la cordillera. Aun cuando durante los primeros años de los gobiernos progresistas del Cono Sur no se registraron avances sustantivos en la materia, en los últimos tiempos se observan iniciativas alentadoras en varios países. Argentina y Uruguay han impulsado importantes medidas destinadas

a limitar la concentración y democratizar el sistema de medios. A su vez, los debates en torno a procesos reguladores y al papel de los grandes medios han ganado espacio en la opinión pública e involucran, como nunca antes, a las organizaciones de la sociedad civil. Estos procesos novedosos de participación ciudadana dan ciertas esperanzas en cuanto a abordajes más inteligentes y realistas del problema. Tal como sugiere el experto uruguayo Gustavo Gómez, se trata de apuntar a una "dimensión superadora de la dicotomía gobierno vs. medios" y situarlo como cuestión entre la sociedad y algunos pocos grupos económicos que restringen sus derechos (Gómez, 2011).

En estas materias, Chile, en donde resulta tan frecuente mostrar logros sobre la base de la comparación con otros países de la región u ostentar privilegiadas ubicaciones en los más insólitos rankings internacionales, tiene todavía mucho camino por desandar, y otro tanto por construir.

Bibliografía

Becerra Martín (2010) *Políticas de Comunicación y pluralismo*, ponencia presentada el 224/11/2010 al III Coloquio de políticas de comunicación, Friedrich-Ebert-Stiftung, Santiago de Chile.

Becerra, Martín y Mastrini, Guillermo (2009) *Los dueños de la palabra. Acceso, estructura y concentración de los medios en la América Latina del siglo XXI*, Prometeo libros, Buenos Aires.

Becerra, Martín; Mastrini, Guillermo y Marino, Santiago (2011) "Argentina: El proceso de regulación democrática de la comunicación" en *Progresismo y Política de Comunicaciones: Manos a la Obra*, Red de Fundaciones Progresistas - C3 - Friedrich- Ebert-Stiftung, Buenos Aires (en imprenta).

Bustamante, Enrique (2009) citado por Becerra, M.y Mastrini, G. (2009) op.cit.

Gómez, Gustavo (2011) "Gobiernos progresistas y políticas públicas de comunicación; una aproximación regional para provocar la reflexión" en *Progresismo y Política de Comunicaciones: Manos a la Obra*, Red de Fundaciones Progresistas - C3 - Friedrich- Ebert-Stiftung, Buenos Aires (en imprenta).

Gumucio, Manuela (2011) "Chile: La política de medios y partidos progresistas" en *Progresismo y Política de Comunicaciones: Manos a la Obra*, Red de Fundaciones Progresistas - C3 - Friedrich- Ebert-Stiftung, Buenos Aires (en imprenta).

Mastrini Guillermo y Becerra Martín (2005) *Estructura y Dimensión de las Industrias Infocomunicacionales en América Latina*. Universidad de La Sabana, Bogotá.

Mastrini, Guillermo y Becerra, Martín (2006) *Periodistas y Magnates. Estructura y concentración de las industrias culturales en América Latina*, Prometeo libros, Buenos Aires.

Matellart, Armand (2003), en *La Iniciativa de Comunicación desde noviembre 18, 2003*. actualizado en noviembre 18. Disponible en: <http://www.inisoc.org/mattellar.htm>

Rincón, Omar (ed.) *¿Por qué nos odian tanto? Estado y medios de comunicación en América Latina*, Centro de Competencia en Comunicación/Fundación Friedrich Ebert, Colombia. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/c3-comunicacion/07475.pdf>

