

**Barómetro de  
política y equidad**

# lope

**Una nueva forma  
de gobernar.  
La instalación**

Octubre 2010



lope

**Una nueva forma  
de gobernar.  
La instalación**

**Fundación Equitas**  
**Barómetro de Política y Equidad. Una nueva forma de gobernar. La instalación**

Diseño Gráfico y Diagramación  
**Luis Iturra Muñoz**

Inscripción en el Registro de Propiedad Intelectual  
**N° 123-4567**

- 6**      Presentación Fundación Equitas
- 8**      Presentación Fundación Friedrich Ebert
- 10**     Gobierno de Piñera. Los primeros pasos. De la elección presidencial al Bicentenario.  
*Augusto Varas*
- 42**     La Política Económica en el Gobierno de Piñera.  
*Hernán Frigolett*
- 60**     Política y Equidad en el Bicentenario: el Caso de la Política Social Bajo la Administración de Sebastián Piñera.  
*Eugenio Rivera Urrutia*
- 80**     Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario.  
*Luis Eduardo González, Oscar Espinoza*
- 100**    Política Laboral y Protección Social.  
*Patricia Silva Meléndez*
- 122**    Políticas urbanas en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera: entre la equidad y la eficiencia.  
*Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez*
- 142**    La dimensión de género en la administración Piñera.  
*Pamela Díaz-Romero*
- 162**    Análisis de la relación entre Pueblos Indígenas y Gobierno en el período marzo-agosto 2010: retrocesos, estancamientos y crisis de confianzas.  
*Domingo Namuncura*
- 192**    Cultura, una inversión.  
*Marcia Scantlebury*
- 205**    Anexo. Vínculos corporativos del primer gabinete del Presidente Piñera

# Presentación

## Fundación Equitas

La Fundación Equitas, en cumplimiento de su mandato institucional de contribuir a la construcción de sociedades más inclusivas y democráticas dando a cada uno lo que merece, tiene el agrado de presentar este primer informe de su “Barómetro de Equidad”.

Esta iniciativa, que ha reunido a un selecto grupo de analistas y expertos en las principales áreas bajo análisis, focaliza su atención en un conjunto cerrado de temas que dicen relación directa con las condiciones sociales, económicas, culturales y políticas que inciden en la mantención de una parte significativa de la ciudadanía excluida y marginada de los principales frutos del desarrollo.

Desde esta perspectiva hemos identificado nueve áreas clave en las cuales se juega el futuro de la inclusión social nacional. La forma como de hecho se están dando las relaciones políticas -institucionales e informales-, las características de las políticas sociales, económicas y de protección social, junto a las iniciativas de reforma de la educación y del entorno urbano, las medidas gubernamentales que afectan los derechos y condiciones de vida de las mujeres, así como la conformación de una sociedad multicultural en la que nuestros pueblos originarios sean reconocidos como tales, son todos temas cruciales que ameritan un debate público, transparente y bien informado.

El cambio que ha significado y que está promoviendo el gobierno del Presidente Piñera, aun cuando recién cumple seis meses, ya ha comenzado a mostrar las principales características de lo que será su gestión. Sin embargo, esta no ha sido total y completamente independiente de la herencia de veinte años de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia y, particularmente, del último período encabezado por la Presidenta Bachelet. Por estas razones, los análisis que integran este informe parten resumiendo -como línea de base- el punto en que el último gobierno dejó al país en cada uno de estos espacios de políticas públicas, siguiendo con las continuidades y cambios que en ellos están siendo introducidos por el actual gobierno.

Esperamos que la información y análisis contenidos en este informe sea de utilidad, en cada uno de los ámbitos consignados, para motivar la revisión de aquellas dimensiones de política pública que deben ser modificadas o implementadas para superar las exclusiones existentes en la perspectiva de ir dando pasos firmes en pos de una sociedad más inclusiva.

# Presentación

## Fundación Friedrich Ebert

La Fundación Friedrich Ebert (FES), representación Chile, es una de las oficinas de más larga data en América Latina y el Caribe. Ya desde 1967, la FES inició sus actividades en el país. Como consecuencia del golpe militar de 1973, la fundación se vio obligada a limitar sus actividades de 1974 a 1981. Desde entonces, se trabaja de forma permanente promoviendo la consolidación de la democracia, la justicia social, el trabajo político con el progresismo y la centro izquierda en su más amplio arco de representación.

Parte importante de nuestro trabajo se da en el marco de la modernización de las relaciones laborales y de sus actores, en forma especial, el movimiento gremial chileno, a través políticas capacitación y formación sindical. Entre las líneas actuales de nuestro trabajo están: el diálogo político; género y política; política internacional e integración regional; sistemas de protección social; juventud y política y; comunicación política.

La publicación presente de la Fundación Equitas Una Nueva Forma de Gobernar. La Instalación, del área Barómetro de Política y Equidad, es un gran aporte académico y político al debate democrático, franco, sólido y, con mirada progresista de los temas en tratamiento. Este importante aporte de la Fundación Equitas, nos entrega los primeros lineamientos de lo transitado por el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera, en lo respecta a su instalación, lo transitado en lo



económico, en lo referente a política y equidad, la educación superior, la política laboral y de protección social, la dimensión de género, por nombrar algunos de los tópicos tratados en esta publicación.

La FES en Chile apoya crítica y constructivamente a instituciones y/o fundaciones que tienen una mirada global progresista e inclusiva de los grandes temas políticos, sociales, económicos y culturales que se manifiestan en la sociedad actual de nuestro país, por cuanto, esta contribución de la Fundación Equitas, se enmarca sustantivamente en las líneas actuales de nuestro trabajo en Chile.

*Jaime Ensignia.*

*Director del Proyecto Socio político de la Fundación Friedrich Ebert*

# Gobierno de

# La instalación

1

e Piñera.

ón.

# Gobierno de Piñera. La instalación. (De la elección presidencial al Bicentenario)

Augusto Varas<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

La elección de Sebastián Piñera, más allá de la crisis en que inicialmente sumió a la Concertación, podría tener consecuencias políticas más amplias. De acuerdo a las primeras señales entregadas por el ejecutivo en estos primeros seis meses de gobierno, en vez de una refundación del país o de la derecha, estaría intentando crear las precondiciones para una amplia reestructuración del sistema de relaciones políticas en torno a su propio liderazgo. Su insistencia en que la transición ha terminado sería parte del esfuerzo para crear el espacio adecuado a tal redefinición<sup>2</sup>.

Esta postura estaría apoyada en dos hechos principales. Primero, por que al contar con escasos cuatro años de gobierno y sin mayoría parlamentaria -lo que le impedirá introducir profundas y significativos cambios sistémicos-, el Presidente ha enfatizado los llamados a la unidad nacional y a una democracia de los acuerdos. Segundo, por que en este marco de restricciones se ha visto obligado a continuar con las políticas concertacionistas. Su propuesta de campaña, reforzada en el mensaje, enfatizó "una nueva transición para construir un país desarrollado, sin pobreza y con verdaderas oportunidades de igualdad, cualquiera que sea la cuna", horizonte estratégico en nada incompatible con el camino pavimentado durante veinte años de gobiernos concertacionistas. A estas está intentando agregarles valor a través de una nueva y mejor forma de gobernar -reiterada 66 veces en su primer mensaje

<sup>1</sup> Presidente Directoro Fundación Equitas

<sup>2</sup> "Pero esa transición ya terminó y es la transición del pasado, y hoy día 11 de septiembre del 2010 con la Portada de Antofagasta a nuestras espaldas yo quiero invitar a todos los chilenos sin ninguna distinción que seamos protagonistas de la transición joven la transición nueva, del futuro" <http://www.valdiviacapital.cl/nacional/30-general/1243-presidente-pinera-hoy-11-de-septiembre-de-2010-gracias-a-dios-tenemos-un-chile-muy-distinto.html> Afirmación que ha encontrado eco en analistas concertacionistas. Cfr. Eugenio Tironi, "La partida de Bachelet pone la lápida a la vieja Concertación", *El Mercurio*, 18 de septiembre, 2010, página C4.

presidencial- empapada de un obvio sesgo empresarial tendiente a abrir nuevos y más amplios focos de renta y lucro privado.

Para desplegar su liderazgo ha encontrado un punto de equilibrio por sobre los partidos de la Alianza y distante relativamente de los gremios empresariales, creando una estructura de mando y gestión altamente personalizada, lo que le ha permitido una proyección mediática autónoma en la que ha sobresalido el permanente despliegue de un presidente en campaña con la preocupación centrada en su aprobación pública, quedando la agenda de la nueva administración subordinada, primeramente a la emergencia producida por el terremoto y, posteriormente, a los vaivenes de imprevistos acontecimientos nacionales (indulto, mineros, mapuches).

Consistente con esta apuesta de fondo han comenzaron a surgir propuestas de reformas constitucionales que permitirían la reelección inmediata y/o la extensión a seis años del período presidencial<sup>3</sup>. La modificación parcial del sistema electoral últimamente enunciada por el ministro secretario general de la Presidencia, Cristián Larroulet (UDI)<sup>4</sup>, ampliando el número de parlamentarios y creando representaciones nacionales bien podría ser un fuerte incentivo en algunos partidos

3 El senador Pablo Longueira (UDI) ofreció dos alternativas, ampliar el mandato a seis años sin reelección o establecer cuatro con reelección; el diputado RN Gaspar Rivas presentó un proyecto de ley para establecer la reelección presidencial inmediata. [http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia\\_id=21988&categoria\\_id=54](http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia_id=21988&categoria_id=54) El senador Alberto Espina (RN) afirmó que "los períodos presidenciales de cuatro años son muy cortos. Creo que los gobiernos deberían ser de cuatro años con reelección inmediata, garantizando sanciones drásticas para la intervención electoral del Estado [...] en subsidio [...] el período pueda extenderse a seis años". <http://diario.latercera.com/2010/09/12/01/contenido/pais/31-38370-9-los-periodos-presidenciales-de-cuatro-anos-son-muy-cortos.shtml>. Similar postura adoptó el diputado UDI, Nicolás Monckeberg. Definitivamente en contra se pronunció la ex senadora institucional, Olga Feliú: "Reelección presidencial". *La Tercera*, 17 de septiembre, 2010.

4 Presentación del Ministro Larroulet en el Taller de Reforma Política (CED, CDC, Chile21, Cieplan, Dialoga, Igualdad, Proyectamerica), 9 de septiembre, 2010.

-aliancistas y concertacionistas- para repensar su actual política de coaliciones. Un rebaraje del naípe político podría ser el escenario que el ejecutivo, enmarcado en las actuales limitaciones pero apoyado en un reforzado presidencialismo con un alto porcentaje de apoyo popular, estaría buscando en el mediano plazo. Los quiebres observados en la unidad concertacionista en el senado y cámara de diputados durante la discusión de los cambios a la ley anti terrorista podrían estar perfilando por donde se podrían producir estos

Sin embargo, este proceso no ha estado exento de tensiones. Por una parte, el sacrificio de una mayor coherencia de su política global a cambio de altos porcentajes de aprobación le han acarreado al Presidente permanentes críticas dentro de su propia coalición por estar perdiendo su objetivo inicial<sup>5</sup>, llegando incluso sus críticos de derecha a caracterizar su administración como el quinto gobierno de la Concertación. Igualmente, la personalizada estructura de poder se ha visto acompañada de permanentes conflictos de intereses tanto a nivel presidencial como entre sus principales colaboradores. Por la otra, los llamados a la unidad nacional y democracia de los acuerdos se han visto contrastados con la política realmente existente en la que han primado los despidos de funcionarios públicos junto a una severa, permanente y extensiva crítica al gobierno de Bachelet.

En este primer seguimiento de la política del nuevo gobierno analizaremos la nueva forma que ha adoptado el liderazgo presidencial, que hemos denominado de "presidencialismo plebiscitario", estilo instrumental a su proyección personal; las características de sus principales colaboradores y los conflictos de intereses que los han rodeado alcanzando hasta los planes de reconstrucción post terremoto; el contraste entre los llamados a la unidad en su primer Mensaje y la política implementada que ha tendido a favorecer al "desalojo" y la descalificación de la administración Bachelet; para concluir con algunos temas de relevancia futura.

---

#### UNA NUEVA FORMA DE LIDERAR.

El difícil proceso de asentamiento de la nueva administración, con todas sus diferencias, tensiones internas, orientaciones poco claras, no decididas y contradictorias, pusieron en cuestión el rol del presidente y su efectiva capacidad de conducción de una nueva transición, ahora, al desarrollo. Las dificultades de gobernar un estado tan diferente al mundo de la empresa privada inicialmente entrabaron la gestión piñerista en diversos ámbitos (nombramientos, iniciativas legislativas) perjudicando su nivel de aprobación y el de su gobierno. De acuerdo a la encuesta de Adimark realizada entre abril y mayo, la desaprobación a Piñera

<sup>5</sup> Tema presente en las declaraciones del presidente de RN, Carlos Larraín, cuando afirmó que "la autoridad que pasa pendiente de las encuestas simplemente no puede gobernar" (*La Segunda*, 28 de julio, 2010), hasta en columnas como la de Andrés Benítez, "El Llanero Solitario", *La Tercera*, 11 de septiembre, 2010.

aumentó trece puntos porcentuales<sup>6</sup>, y en julio la encuesta CEP daba un magro 45% de aprobación presidencial.

Las personalizadas relaciones del presidente con su gabinete y los partidos de la Coalición para el Cambio dieron pie a esfuerzos de caracterización de su original posicionamiento. Entre los más recurridos se puede rescatar la de "bonapartismo", "en el sentido de que termina por anular el rol de los partidos políticos para centrarse en un poder imperial, surgido del sufragio popular"<sup>7</sup>. Sin embargo, esta caracterización más bien correspondería a un representante de una clase social atomizada incapaz de representarse políticamente a sí misma y necesitada de protección y no corresponde con la situación actual.

La personalización del poder y ubicación del Presidente Piñera por sobre sus fuerzas de apoyo ha tenido un sentido distinto. Su falta de legitimidad de origen y de enraizamiento político en la derecha, así como su débil integración a las redes construidas en años de construcción partidaria, lo obligan a un posicionamiento independiente por sobre estas constelaciones socio-políticas. Intensificado por las características del presidencialismo chileno y subrayando su particular y directa relación con sus electores, su estrategia bien podría calificarse como una forma de presidencialismo con fuertes componentes plebiscitarios<sup>8</sup>.

Esta fórmula no ha sido fácil de aceptar por sus partidarios. A muy pocos días de inaugurado el nuevo gobierno, Arturo Fontaine, director del Centro de Estudios Públicos (CEP), metafóricamente descalificaba el tipo de liderazgo desplegado criticando la mala relación del Presidente con los partidos que le hicieron la campaña, el conflicto de intereses y la indecisión de Piñera frente a la disyuntiva de política o negocios, la que estarían minando "el prestigio moral y credibilidad del Presidente", y cuestionaba su discurso vacío, su tendencia a la micro administración<sup>9</sup>.

Las observaciones que mereció el primer mandatario por su estilo "plebiscitario" de gobernar pasaron así desde la inicial admiración por su extenuante dedicación al trabajo (24/7) a una insatisfacción con las formas y actitudes asumidas como jefe de estado<sup>10</sup>. Un principio de respuesta la proporcionó días después una editorial de *El Mercurio*, el que reconocía que, "la identidad más específica del nuevo

6 Adimark, "Encuesta: Evaluación Gestión del Gobierno. Informe mensual Abril 2010". [http://www.adimark.cl/medios/Ev\\_Gob\\_Abr10.pdf](http://www.adimark.cl/medios/Ev_Gob_Abr10.pdf)

7 Marco Enríquez-Ominami, "Bonapartismo y descomposición", *La Tercera*, 28/06/2010.

8 Sobre las características del presidencialismo: Juan Linz, "The perils of presidentialism", *Journal of Democracy*, Winter 1990.

9 Arturo Fontaine, "Piñera en blanco y negro según Fontaine", *La Tercera Reportajes*, 28 de marzo, 2010, páginas 6-7.

10 El ex Director de Estudios Jurídicos de Libertad y Desarrollo se preguntaba "¿Por qué todos los que de una u otra manera se vinculan con el "antiguo régimen" se permiten un comportamiento descortés o insolente hacia la máxima autoridad del país?". Axel Buchheister, "Respeto por la dignidad presidencial", *La Tercera*, 27 de junio, 2010. *Tema que llegó hasta el gabinete*: " 'Presidente, creo que llegó la hora de colgar las parkas rojas', recomendó Bulnes' [...] '¡Pero cómo dices eso!', fue la respuesta casi inmediata de Piñera". *La Tercera, Reportajes*, 11 de julio, 2010, página 4.

Mandatario aún no se asienta”<sup>11</sup>. A lo que el asesor de comunicaciones replicaba que “el Presidente Piñera no se está construyendo un personaje y con el tiempo eso se va a valorar. Pone toda su autoridad y liderazgo en la ejecución del proyecto que encabeza. Le gusta estar en terreno y tiene sentido del humor. Los chilenos castigarían si se empezara a construir un personaje, y eso no se está haciendo”<sup>12</sup>. No obstante, el senador Allamand replicaba que el mandatario “debe encuadrarse un poco mejor en el rol presidencial”<sup>13</sup>. Respaldo implícitamente esta postura, *El Mercurio* ofreció seis mandamientos para cuidar la imagen presidencial: no ser eterno candidato, no improvisar, solo una idea por día, anticipar escenarios conflictivos y no enfrentar personajes populares<sup>14</sup>. Aun cuando la polémica parecía ser un simple problema de libreto y escenografía, ella escondió un tema más profundo, el de la no compartida definición del rol presidencial tan autónomo de fuerzas de apoyo y su agenda de hecho aparentemente distinta a la de la coalición que lo llevó al poder.

Este “presidencialismo plebiscitario” se vio favorecido, primeramente, por la situación observada al interior de la Alianza. La competencia desplegada al interior de RN y la UDI por la elección de sus direcciones partidarias, las distintas prioridades políticas y agenda subyacente que las contenía crearon un período en el cual el ejecutivo encontró un amplio espacio de maniobra<sup>15</sup>. En segundo término, concomitantemente surgieron tensiones al interior de cada ministerio por las contradicciones entre ministros personalmente ligados al presidente y los cuadros UDI, muchos de los cuales asignados a los segundos niveles de mando, lo que incrementó la entropía intra Alianza despotenciándola en su capacidad de influencia sobre el ejecutivo. Las profundas e históricas fracturas transversales entre liberales y conservadores al interior de la Alianza también se expresaron en las tensiones entre ministros fundamentalmente cercanos al presidente y funcionarios de segundo nivel que, con características diferentes en cada caso, dieron por

11 “El respeto a la autoridad presidencial ha sido siempre motivo de preocupación de estas páginas, y hoy llaman la atención algunos signos que, sin llegar a constituir una tendencia, no contribuyen a fortalecerlo. Algo de eso hay en la forma más que en el fondo del emplazamiento que hizo el rector de la Universidad de Chile al Mandatario; en las expresiones de los dirigentes de la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos tras su reunión con aquél, o en la molestia pública del presidente del fútbol profesional por la espontaneidad de la invitación de Piñera a la selección nacional para homenajearla en La Moneda. A escasos 100 días de haber asumido, la identidad más específica del nuevo Mandatario aún no se asienta, y de seguro no será ella la cercanía empática de Bachelet, ni el perfil de estadista republicano que cultivó Lagos, sino probablemente algo más cercano a una nueva forma de gobernar y gestionar los asuntos públicos, a esa cultura de “hacer bien las cosas”-palabras que tuvieron eco en los electores y lo llevaron a La Moneda”. *El Mercurio*, “La semana política”, página A3, 4 de julio de 2010.

12 Hernán Larraín Matte, asesor comunicacional de la Presidencia, *El Mercurio*, 6 de julio, 2010.

13 “En una frase: que se olvide de la parka roja”. *Cambio21*, 06-07-2010. La molestia por el particular posicionamiento presidencial se manifestó en el permanente cuestionamiento del senador Allamand a la dirección política del gobierno, especialmente al presentar el proyecto de ley “Acuerdo de Vida en Común” que reconoce jurídicamente las parejas homosexuales, tema contemplado en el programa presidencial pero que el ejecutivo había abandonado.

14 *El Mercurio*, 11 de julio, 2010, página D4.

15 El triunfo de Carlos Larraín en RN (68%) mostró la abrumadora presencia al interior de RN de los sectores más conservadores. Aun cuando revisó otras características, la candidatura de José Antonio Kast a la dirección de su partido mostró la disconformidad con el cerrado manejo de la dirección de Coloma y la vieja guardia UDI, y una propuesta de perfilar de mejor forma las posturas más conservadoras del partido a nivel nacional y en el gobierno. Sin embargo, el Consejo General del gremialismo, le dio el 68,7% de respaldo Coloma, y un magro 31,3% de apoyo para la renovación que proponía Kast, un apoyo menor al logrado en la elección anterior.



término la corta gestión de los subsecretarios de Trabajo (RN) y Cultura (Fundación Jaime Guzmán

Frente a las fisuras políticas e ideológicas y los procesos de cambio al interior de la Alianza y el gobierno, el Presidente desplegó un incesante activismo mediático en pos de mayores niveles de aceptación ciudadana lo que le dio a su gestión, en esos momentos, un carácter aparentemente difuso en el que su rol como conductor de un programa de gobierno que se había abierto a todas las expresiones de la derecha no se lograba perfilar con claridad. El corto tiempo transcurrido desde la asunción al mando, el costo político de la reconstrucción junto con los esfuerzos por recuperar la economía no facilitaron su tarea, pero quedaba en claro que dentro de sus propias fuerzas de apoyo su postura supra partidaria era un tema que concentraba crecientemente las preocupaciones<sup>16</sup>.

El presidencialismo plebiscitario de Piñera se vio confrontado a una severa prueba con ocasión de las propuestas de indulto bicentenario por parte de la Iglesia Católica y de las Iglesias Evangélicas, saliendo airoosamente de ella gracias a su decidida postura en sintonía con la mayoría de país<sup>17</sup>, objetivo convertido en principal opción y duramente criticado desde sus propias filas. Fue el presidente de RN, Carlos Larraín, el más claro al afirmar que "la autoridad que pasa pendiente de las encuestas simplemente no puede gobernar"<sup>18</sup>. El magro 45% de aprobación que obtuvo el Presidente en la encuesta CEP de julio de 2010; y la caída en la probación presidencial (52% a 46%) y un aumento en la desaprobación al Presidente (34% a 40%) informado por Adimark a comienzos de agosto, en ese momento parecía haberle dado la razón a Larraín.

Sin embargo, el cambio más radical de apoyo ciudadano que fortalecería la apuesta presidencial fue producto del adecuado, sostenido y exitoso compromiso del ejecutivo con la dramática situación vivida por 33 mineros en la mina San José en Copiapó. Esta crisis que puso en cuestión al sector privado por su falta de atención a las medidas de seguridad y protección de los operarios catapultó al estrellado al ministro de minería y significó un súbito aumento de la popularidad presidencial (56,2%). Su compromiso y esfuerzos por un pronto y seguro rescate, con la investigación de los hechos y penalización de los responsables, así como la revisión de las normas de seguridad general del trabajo en el país -comisión encargada a la ministra del trabajo y que dejó fuera a representantes de la CUT- generaron un especial momento de liderazgo presidencial en el inicio del mes del bicentenario.

En esta búsqueda de aprobación Piñera se enfrentó a diversas movilizaciones sociales (estudiantes, mapuches, habitantes de Isla de Pascua, alcaldes de la

16 Una columna de Axel Buchheister fue expresiva de tales diferencias donde enrostraba al gobierno que su agenda hubiera sido raptada por el terremoto postergándose las prioridades que lo habían llevado al poder. "Una 'guerra falsa' ", *La Tercera*, 18 de abril, 2010, página 4.

17 "Una encuesta realizada por la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo, los días 22 y 23 de julio, en la que el 65% de las personas entrevistadas señaló que no debería haber indulto, frente al 27% que se manifestó a favor". <http://www.udd.cl/noticias/un-65-de-la-poblacion-se-opone-a-otorgar-indultos>

18 *La Segunda*, 28 de julio, 2010.

región del Bío-Bío). Por una parte, esta fueron sistemáticamente desperfiladas por los medios de información pro gobierno<sup>19</sup>. Por la otra, el ejecutivo desplegó un desproporcionado control policial. No obstante, el poder de las protestas se hizo sentir. Así, la masividad y transversalidad política y social de oposición al proyecto Barracones para instalar dos centrales termoeléctricas en el sector de Punta de Choros, en la región de Coquimbo<sup>20</sup>, forzaron al Presidente a anunciar la relocalización de la planta. Decisión que generó nuevos problemas al ejecutivo ya que el proceso de aprobación había pasado todos los pasos legales e institucionales incluyendo la aprobación del concejo comunal y la COREMA, por lo cual empresarios y dirigentes políticos de la Alianza se volvieron a manifestar disconformes con el tipo de intervención presidencial al alterar la institucionalidad vigente. De la misma forma, la huelga de hambre de los comuneros mapuche y el apoyo de cientos de manifestantes en las calles de Santiago obligaron al ejecutivo a enviar proyectos de ley restringiendo la competencia de la justicia militar y redefiniendo los tipos penales de la ley anti terrorista, así como encargar al arzobispo de Concepción, Ricardo Ezzati, buenos oficios para la apertura de un diálogo entre el gobierno y los comuneros mapuche en huelga de hambre.

El presidencialismo plebiscitario inaugurado por Piñera mostró sus bondades cuando en la última semana de agosto la encuesta *El Mercurio-Opina* le dio un 56,2% de apoyo. Sin embargo, las críticas a la personalización del poder se mantuvieron. En esa misma edición la editorial semanal del matutino reiteraba que “la búsqueda de aprobación no ha de ser el objetivo de esa gestión, ni la legitimidad de las causas justifica el descuido de las formas propias de la institucionalidad que se ha dado el país”<sup>21</sup>.

Con todo, en estos seis primeros meses de gobierno la política del ejecutivo de lograr un importante apoyo en la opinión pública como recurso de poder ha sido exitoso, lo que acoplado a las últimas señales de apertura a reformas constitucionales del sistema electoral, podría estar abriendo espacio para la aun no visible estrategia presidencial de reordenamiento de las dos principales coaliciones.

---

## LA APERTURA

El estreno de Piñera en su rol presidencial y las características de su gestión se manifestaron la misma noche del triunfo tanto en su discurso como, posteriormente, en la configuración de su primer gabinete. Recién conocidos los resultados el presidente electo formuló los dos parámetros estratégicos de su gestión: un gobierno de unidad nacional incorporando personalidades independientes o que

19 Tal fue así que, producto de la huelga de hambre de los presos políticos mapuche las dependencias de Radio Bio-Bio fueron tomadas pacíficamente para poner término al cerco comunicacional. Por su parte, el Colegio de Periodistas condenó el silencio informativo en torno a esta huelga de hambre que 32 presos de comunidades mapuche llevaban a cabo desde hace más de un mes en diversas cárceles de la Octava, Novena y Décima Regiones.

20 DLB Consultores. “Informe de prensa”. 25 de agosto de 2010

21 *El Mercurio*, 5 de septiembre, 2010, página A3.

no votaron por él; y una democracia de los acuerdos<sup>22</sup> para conducir una segunda transición que llevara al desarrollo.

En el plano programático la propuesta de campaña de Piñera enfatizó siete puntos centrales, con énfasis en una economía de mercado entre los que se estaba el "reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos, tales como educación, infraestructura y derechos de propiedad; 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 el mejorar el sistema político mediante mayor transparencia o eliminando ventajas injustificadas".

Recién nominado el primer gabinete el presidente electo bajó al máximo las posibles confrontaciones con la oposición de manera de aplacar las tensiones que generaría su agenda de cambios. Así, el ministro designado en minería afirmó que *Codelco* seguiría siendo estatal, el de salud que la píldora del día después estaría disponible en los consultorios, y el de agricultura que *Indap* seguiría y sería reforzado. Igualmente, en materia de empleados fiscales, en los días posteriores a la designación del gabinete y en el discurso del presidente electo, se trataron de borrar los temores de persecución política.

Sin embargo, en la primera semana inmediatamente después de su triunfo comenzaron a delinearse los grandes temas de confrontación socio-política tanto con la oposición, como con las organizaciones sindicales. Los primeros en salir a la cancha fueron los empresarios quienes, después de la elección de sus principales dirigentes gremiales, rápidamente exigieron mayor flexibilidad laboral; la disminución del salario mínimo; el término del actual sistema de indemnización por años de servicio<sup>23</sup>; rebajas tributarias; reformas al sistema regulatorio (litio<sup>24</sup> y acuícola; trámites de aduana, transacciones financieras; otorgamiento de permisos) poniendo fin de las "exigencias desmedidas que suelen acompañar los procesos de proyectos en materias medioambientales"<sup>25</sup>. Las demandas de flexibilización laboral preocuparon de inmediato a la dirigencia sindical lo que llevó al presidente de la CUT a pronunciarse en contra de una mayor flexibilidad laboral y del término

22 Formulación explicitada en su columna: "Democracia de los acuerdos: ¿En qué consiste? ¿Por qué ahora? ¿Es posible?", *El Mercurio*, 31 de enero, 2010. Una crítica a esta propuesta en: Carlos Peña, "¿Democracia de los acuerdos?", *El Mercurio*, 31 de enero, 2010.

23 Rafael Guillisasti: "En materia laboral también hemos planteado que el seguro de cesantía es un mecanismo muy eficiente que ojalá se pueda reforzar, para cubrir los ajustes que se producen en las empresas, y avancemos hacia un contrato único con un seguro de cesantía más fuerte y disminución de las indemnizaciones por años de servicio". Carlos Jorquera, Consejero de la Cámara de Comercio de Santiago, "que se avance en la disminución del salario mínimo y el término de indemnización por años de servicio". *La Nación*, 19 de enero de 2010.

24 Preocupación por la propuesta del Senador Ricardo Núñez de declarar al litio como material estratégico incorporado en la Constitución. *El Mercurio*, 26 de enero, 2010, página B3.

25 "¿Cuales deben ser los principales obstáculos que deben removerse?", *El Mercurio*, 13 de febrero, 2010, página A3.

de la indemnización por años de servicio<sup>26</sup>, temas que reiteró en su discurso con ocasión del 1 de mayo.

Las características del primer gabinete y de otras autoridades gubernamentales mostraron la impronta del nuevo gobierno en su primera etapa de instalación. Aun cuando Rafael Guilisasti, presidente de la CPC, afirmaba que "el propio Sebastián Piñera ha señalado que éste no será el gobierno de los empresarios"<sup>27</sup>, después de las nominaciones quedó en claro, según Carlos Peña, que este sería un "gabinete del retail [parecido] cada vez más a los restaurantes de provincia: un país atendido por sus propios dueños"<sup>28</sup>. Inicialmente, se tendió a asimilarlo al de Jorge Alessandri en 1958, no obstante, un análisis más de cerca de su configuración muestra que más importante que la presencia de gerentes, doctorados universitarios, o ingenieros provenientes fundamentalmente de la Pontificia Universidad Católica de Chile y un par de importantes colegios privados, el equipo presidencial se constituyó básicamente con representantes de los diez más importantes conglomerados económicos del país (Anexo I), dándole a estos últimos un amplio acceso e influencia directa en la formulación de políticas públicas, oportunidad nunca antes ofrecida.

Socio-culturalmente, el equipo ministerial replicó el perfil profesional, económico y la experiencia del propio presidente -a la vez que las redes sociales que los contienen y unen-, constituyendo de hecho en una nueva cofradía destinada a ejercitarse en el poder político. Esta distancia relativa de las estructuras partidarias y su dependencia de la figura del presidente si bien le dio un cierto pegamento funcionario, dejó al gabinete sin el necesario respaldo político, tema que surgirá repetida y conflictivamente en la relación gobierno-Alianza.

El equipo ministerial se completó con la nominación de subsecretarios y asesores, predominando en los cargos clave ministros más vinculados al círculo íntimo del presidente, lo que motivó quejas de la UDI. Sin embargo, a nivel de asesores, los centros de pensamiento de la derecha desembarcaron en masa en el gobierno, siendo *Libertad y Desarrollo* y la *Fundación Jaime Guzmán* quienes, con fuerte sesgo UDI, lograron introducir un mayor número de expertos en cargos gubernamentales claves en relación a los provenientes del *Instituto Libertad* de RN.

Así, la configuración del equipo de gobierno tendió a responder más que nada a una estructura de mando personalizada del Presidente y su círculo más íntimo, dejando relativamente fuera de la toma de decisiones a las estructuras partidarias y empresariales corporativas que le dieron el apoyo electoral.

26 Arturo Martínez, *La Nación*, 19 de enero de 2010

27 *Ibid.*

28 Carlos Peña, "El gabinete de Piñera", *El Mercurio*, 7 de Febrero de 2010; "El gabinete del retail", *El Mercurio*, 14 de Febrero de 2010.

## CONFLICTO DE INTERESES

La instalación de las nuevas autoridades provenientes del mundo privado y cercanas al presidente abrió nuevos flancos de crítica producto del nombramiento de funcionarios con obvios conflictos de interés. Los casos más destacados fueron los del intendente de Santiago, Fernando Echeverría, dueño de constructora de edificios dañados por el terremoto; el de Mauricio Gatica, Director de Concesiones del MOP, socio de la empresa Ruta 68 y presidente de COPSA, obras bajo fiscalización de su propia dirección; Patricio Lahsen Director General de Obras Públicas, originalmente gerente general de la Concesionaria Convento Viejo, la que había demandando al estado por USD\$28 millones<sup>29</sup>; Loreto Silva, subsecretaria de Obras Públicas, que había sido abogada de la Cámara Chilena de la Construcción, participado en la redacción de la Ley de Concesiones, y demandado al Estado<sup>30</sup>; y Felipe Irarrázaval, designado Fiscal Nacional Económico, quién había patrocinado a la Asociación Chilena de Agencias de Publicidad, entidad acusada por la FNE de coludirse para hacer fracasar una licitación del Metro<sup>31</sup>. La inclinación a mezclar política y negocios una vez más se evidenció en el caso de los intendentes nombrados en la zona del sismo como, por ejemplo, en la IX Región (Andrés Molina, gerente general de Forestales Santa Laura y Magasa), VII Región (Rodrigo Galilea, gerente general de empresa de ingeniería y construcción en el Maule, y presidente del directorio de Aguas San Pedro), Región Metropolitana y VI Región (Rodrigo Pérez, miembro del directorio de Esvál y Essbio).

Otro flanco conflictivo que se abrió en el mes de julio fue el del Intendente Metropolitano, Fernando Echeverría, promotor de la modificación al Plano Regulador de Santiago, lo que podría beneficiarlo a futuro. De acuerdo al diputado Gabriel Silber (DC) el intendente - principal promotor del proyecto y un actor importante del punto de vista inmobiliario - estaría en un franco conflicto de interés<sup>32</sup>. A este conflicto se sumó el nombramiento del nuevo Superintendente de Salud, Luis Romero, anterior subgerente general de la Isapre Colmena", considerado como un funcionario ortodoxo y reacio a las regulaciones del sistema de Isapres<sup>33</sup>. Para

29 <http://ciperchile.cl/2010/03/18/los-vinculos-de-pinera-con-las-empresas-de-los-edificios-danados-los-hombres-del-presidente> Lahsen renunció al cargo a dos meses de haberlo asumido. *La Segunda*, 13 de mayo, 2010, página 39.

30 [http://www.cooperativa.cl/autoridades-que-acompanan-a-pinera-enfrentan-diversos-conflictos-de-intereses/prontus\\_notas/2010-03-25/172046.html](http://www.cooperativa.cl/autoridades-que-acompanan-a-pinera-enfrentan-diversos-conflictos-de-intereses/prontus_notas/2010-03-25/172046.html)

31 Algunas "desprolijidades" adicionales se produjeron con el nombramiento del Cónsul general en La Paz quién había dicho que la mejor política hacia Bolivia era no tener relaciones, lo que provocó la abstención de hecho de Bolivia en la elección de Insulza en la OEA y la toma de distancia con el nuevo representante consular; la nominación del gobernador de Los Andes, Ángel Barbieri, con 137 documentos morosos o protesto en DICOM destituido por deudas que no pudo pagar; o como la del flamante gobernador del Bío-Bío, José Miguel Stegmeier, quién fue destituido a las horas de ser nombrado al sindicarlo como vinculado con una red de lavado de dinero de la ex Colonia Dignidad; el caso del Director de Gendarmería, ex general de Carabineros Iván Andrusco, quién fue integrante de la Dirección de Comunicaciones de Carabineros (Dicomcar), organismo represor de la dictadura quién fue rápidamente removido de su cargo después de transparentarse su curriculum; el nombramiento del nuevo director del diario *La Nación*, Mirko Macari, director del diario electrónico *El Mostrador*, por su supuesto rol en las acusaciones contra personeros de la UDI en el caso Spiniak; y la duración por 48 horas en sus cargos del derrotado candidato a senador de la UDI, el abogado Cristián Letelier y el economista de derecha Ángel Cabrera, en sus cargos de directores de la ZOFRI. Miembros de la comisión de Derechos Humanos de la Cámara exigieron al gobierno destituir al embajador en Panamá, Alberto Labbé, por haber declarado en calidad de inculcado en la Operación Cóndor. Y, a fines de junio, el senador Eduardo Frei cuestionó el nombramiento de Luis Castillo como nuevo subsecretario de Redes Asistenciales, debido a sus vínculos con la investigación que se sigue sobre la muerte de su padre.

32 *Cambio 21*. 2 de julio, 2010

33 *Ciper*, 25 de junio de 2010.

completar el cuadro, a mediados de julio el director recientemente designado de la Conadi, Francisco Paineacán, reconoció que cometió irregularidades y devolvería recursos mal asignados, para luego despedir “al subdirector nacional de la entidad, Alejandro Huaiquil, quien era el personero que habría liderado la investigación interna contra la máxima autoridad de la entidad indígena, debido al subsidio de \$3 millones de pesos que se adjudicó de manera irregular y que la Contraloría le obligó devolver al Estado, ya que percibía una renta anual calculada en \$80 millones de pesos, en su negocio de ferreterías”<sup>34</sup>. Similar política se observó en la licitación de la publicidad del gobierno. De acuerdo al diputado Felipe Harboe (PPD) esta “se concentra en cinco empresas los servicios de publicidad del gobierno lo que da paso a un oligopolio y afecta directamente a las pequeñas y medianas empresas. Asimismo, va a aumentar la subcontratación y así estas grandes empresas van a tener ganancias por dos lados”<sup>35</sup>.

El conflicto de intereses continuó durante agosto cuando la ministra de Medio Ambiente, María Ignacia Benítez, fue cuestionada por la senadora Soledad Alvear (DC) recurriendo a la Contraloría General de la República ya que la ministra “antes de asumir su cargo y a través de la empresa Gestión Ambiental Consultores (GAC), habría participado en la evaluación medio ambiental del proyecto para construir la termoelectrónica Cruz Grande, que se emplazaría en una zona cercana a la caleta Punta de Choros de la Región de Coquimbo y que estará próxima al inicio de su proceso de aprobación”<sup>36</sup>.

No obstante las críticas que levantaron estos nombramientos, el gobierno anunciaría la adjudicación a tres grandes empresas (Easy, Homecenter y Construmart) el programa “Manos a la obra”, encargado de la reconstrucción post terremoto. Aun cuando este tipo de compras directas y adjudicaciones sin licitación era permitido por la legislación sobre sismos y catástrofes, las críticas tanto desde la oposición como del sector empresarial mediano y pequeño inmediatamente se hicieron sentir obligando al gobierno a informar que habría “una segunda fase” en la que incorporarían las pymes y las ferreterías de la Región del Bío-Bío implementando “un sistema de adquisición a través de las intendencias, para que las ferreterías también sean parte de este programa”<sup>37</sup>.

Aun cuando el Presidente envió al Congreso el proyecto de ley sobre fideicomiso ciego con el que se buscaba transparentar el patrimonio e intereses de quienes tuvieran cargos en la administración pública, y extendía la obligación a los senadores y diputados y el Contralor General de la República, el presidente del Senado, Jorge Pizarro (DC), afirmó que la disposición de la Concertación para legislar el fideicomiso ciego estaría sujeta a la condición de no trabajar en iniciativas donde existiera un “conflicto de interés” por parte del oficialismo, afirmando que

34 *Cambio 21*, 20 de julio, 2010.

35 *Cambio 21*, 17 de agosto, 2010.

36 *El Mostrador*, 30 de agosto, 2010.

37 “Gobierno incorpora a pymes para reconstrucción”, *La Nación*, 2 de abril, 2010.

la Concertación evaluaría en su momento una posible inhabilidad para legislar al respecto.

Al centro de esta tensión estuvo el plazo de la concesión del canal a la Universidad de Chile, el que vence en 2018, lo que hizo fracasar las negociaciones con el grupo Linzor para vender ChileVisión. Dado que el Presidente debía nombrar autoridades en TVN y el Consejo Nacional de TV y legislar en materia de televisión digital, la Cámara de Diputados aprobó el acuerdo de pedir a Piñera que vendiera sus acciones de ChileVisión. Sin embargo, el fallo de la Contraloría del 12 de julio estableció que el Presidente podía hacer los nombramientos en TVN y Consejo Nacional de TV, razón por la cual a fines de julio el directorio de TVN nombró a Mauro Valdés como director de la estación. Finalmente, la empresa estadounidense Inversiones Turner International II Ltda. concretó la compra del 100 por ciento de ChileVisión por más de US\$140 millones, de manera que el dueño de CNN, HBO y TNT, administrará el canal. En 2005, Piñera pagó US\$24 millones por la señal televisiva<sup>38</sup>.

Con todo, el mismo fallo consideró que el subsecretario de Deportes, Gabriel Ruiz-Tagle, debía abstenerse de tomar decisiones vinculadas al fútbol, debido a su condición de accionista de Colo-Colo, postura transversalmente defendida. Lo insostenible de su posición y la presión sobre este funcionario lo obligaron a fines de julio a vender sus acciones de Colo-Colo, lo que dejó al Presidente Piñera, propietario de un 13,77 % de ese club, nuevamente en una difícil posición frente al tema de sus conflictos de intereses. Sin embargo, la venta de ChileVisión -y su posterior declaración declarando que por la venta prematura de acciones de LAN había perdido US\$ 700 millones- terminó por bajarle el perfil al tema de los conflictos de interés del Presidente.

---

#### EFFECTOS POLÍTICOS DEL TERREMOTO

El sismo 8.8 en la escala de Richter que conmovió al país entero generó por parte de las nuevas autoridades una serie de recriminaciones al gobierno saliente, sin embargo, cerca de la transmisión del mando se inauguró una etapa de colaboración en la que este incorporó a funcionarios de la entrante administración en los comités de crisis y el gobierno electo manifestó su voluntad de mantener a algunos funcionarios públicos en funciones para darle continuidad a la gestión. En este marco de colaboración Piñera intentó retomar la política de un “nuevo trato” en torno a tres proyectos de ley: uno de emergencia, otro de reconstrucción y un tercero para posibilitar las donaciones privadas para la reconstrucción.

El tono y las críticas a la gestión del gobierno saliente pasaron a un nivel más constructivo que apuntó a la reforma del estado y la creación de una nueva y más eficiente institucionalidad estatal para enfrentar adecuadamente problemas de alerta temprana, el establecimiento de un centro de control y mando, de un comité

<sup>38</sup> *El Periodista*, 26 de agosto, 2010.

de crisis permanente y una claridad sobre su dirección ejecutiva, lo que significaría resolver los problemas de comunicación y coordinación de todos los recursos estatales incluyendo las fuerzas armadas. Este cambio de política se vio reforzado por el increíble apoyo logrado por la Presidenta Bachelet, la que indiferente de las críticas recibió a los pocos días antes de transferir el poder a Piñera un asísmico y contundente 84% de aprobación ciudadana<sup>39</sup>.

La rápida reacción de la administración entrante de dar por descontado que el programa presidencial y sus promesas debían alterarse en vista de la emergencia lo encauzó a fijar nuevas prioridades e iniciar un estudio para cambiar la ley de presupuestos. Al mismo tiempo, la estimación del monto total de la reconstrucción se convirtió en campo de enfrentamiento de entre quienes vieron en esta situación una nueva oportunidad de privatizaciones o, por el contrario, de aumentar algunos impuestos. Así, aun cuando consultoras privadas estimaron que el costo sería cercano a la mitad o un tercio de la estimación gubernamental<sup>40</sup>, los USD\$30 mil millones se constituyeron en la línea de base de la administración y sirvieron de apoyo para el cambio de prioridades y nuevas fórmulas para solventar el costo de la reconstrucción, por lo que se volvió al tema de la privatización de Codelco<sup>41</sup>, la venta de la participación estatal en las sanitarias, y el limitar el AUGE y la reconstrucción de escuelas<sup>42</sup>.

Los dos temas más urticantes para el empresariado fueron el aumento transitorio de impuestos a las ganancias de las grandes empresas y el royalty minero<sup>43</sup>. El llamado de atención del sector empresarial al Presidente evidenció una falla estructural en la relación entre el equipo de gobierno y los gremios empresariales que no vieron con buenos ojos tanta concentración del poder en el ejecutivo, la marginación de las influencias institucionalizadas y reaccionaron con temor frente al riesgo de un aumento de la carga impositiva que podría ser más que temporal. Por tales razones los máximos representantes de las seis ramas de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), encabezada por Rafael Guilisasti, tuvieron un primer encuentro oficial con Piñera quien ratificó su intención de un aumento temporal de los impuestos a las grandes empresas sin afectar a las pequeñas y medianas empresas (PYME), ni a las personas, por lo que la opción de aumentar gravámenes a las grandes firmas no estaba descartada. El pragmatismo y la necesidad de obtener recursos para la reconstrucción que no debilitara el dólar y, al mismo tiempo, no implicara niveles mayores de inflación doblegó la actitud más ideológica anti impositiva de sectores del empresariado y de la UDI. Finalmente, la propuesta del Ejecutivo contempló un aumento de tres puntos porcentuales al impuesto a las empresas por tres años, aumento por dos años del royalty a las mineras entre el 3,5% y el 9%, alza de contribuciones a inmuebles con tasación superior a \$100 millones, y aumento del 60% al 67% del impuesto al tabaco. Sin

39 [http://www.adimark.cl/medios/Ev\\_Gob\\_Terremoto2010.pdf](http://www.adimark.cl/medios/Ev_Gob_Terremoto2010.pdf)

40 Agencia EFE, "Chile cifra pérdida en infraestructura pública en 10.000 millones de dólares", [http://www.google.com/hostednews/epa/article/AleqM5gkvEvJa1Vv\\_wBxOjsVZNDZ-EW2kg](http://www.google.com/hostednews/epa/article/AleqM5gkvEvJa1Vv_wBxOjsVZNDZ-EW2kg)

41 Leonidas Montes, "La oportunidad del terremoto de Piñera", *La Tercera*, 14 de marzo, 2010, página 47.

42 "Elevar la mirada", *El Mercurio*, 15 de marzo, 2010, página A3.

43 Una editorial de *El Mercurio*, considerando la demostración de sensibilidad de las empresas mineras ante la catástrofe, proponía un royalty voluntario. *El Mercurio*, Editorial, 9 de marzo, 2010, página A3.



embargo, la "letra chica" de la propuesta nuevamente mostró las características que las políticas públicas de la administración tendrían en su punto de partida. Así, en lo relativo al royalty minero, el ministro de minería confesaba que éste tenía importantes beneficios para las compañías<sup>44</sup>.

Lo mismo se observaba en materia del aumento de impuesto a las grandes empresas, ya que, como el diario oficialista *La Nación* lo señalaba, "si bien el gobierno elevará transitoriamente el tributo a las empresas, impulsará también un beneficio que permite depreciar el primer año el 50% de nuevas inversiones. Expertos tributarios dicen que ello reduciría la base impositiva y, por tanto, las firmas pagarían menos impuestos. Economistas estiman que es un incentivo importante a la inversión"<sup>45</sup>. La fuerte crítica a esta compensación forzó finalmente al ejecutivo a eliminar del proyecto de ley la depreciación acelerada.

La discusión del proyecto de creación del Fondo Nacional para la Reconstrucción (FNR) fue un momento decisivo que mostró los límites del accionar del gobierno y las capacidades de la oposición para contribuir a una política pública pensando en el interés nacional. De esta forma, durante la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados "la Contraloría hizo observaciones al proyecto convergentes con las de la oposición eliminando del comité ejecutivo que dirigiría el Presidente de la República y la secretaria ejecutiva, la irretroactividad de la normativa, y la reducción del ámbito de potestad administrativa del Jefe de Estado. [Con lo que el FNR quedó] sujeto a fiscalización de la Contraloría y la Cámara de Diputados, que operará como un programa del Ministerio de Hacienda inserto en la ley de presupuesto y que tendrá un conjunto de reglas de administración que disuelven cualquier interrogante acerca de su funcionamiento"<sup>46</sup>. No obstante este acuerdo oposición-gobierno, las otras dos propuestas del royalty y aumento de impuestos a las grandes empresas evidenciaron una profunda y transversal fisura al interior de la Alianza escuchándose acusaciones de "política concertacionista"<sup>47</sup>.

Estas diferencias con el sector empresarial y parte de la Alianza -en pleno proceso de renovación de sus dirigencias partidarias- fueron presentadas por los medios de comunicación como parte de una política de toma de distancia del ejecutivo respecto del mundo político y económico, intentando demostrar su independencia en ambos frentes en el contexto del controvertido tema de la relación política-negocios, el que hasta el mes de agosto seguiría persiguiendo al Presidente por su no resuelta relación con *ChileVisión*.

44 "Ministro de Minería: Con Cambio a Royalty Sistema Tributario Va a Ser Bastante Más Justo", *Estrategia*, 27 de abril, 2010. [http://www.estrategia.cl/detalle\\_noticia.php?cod=29280](http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=29280)

45 "Expertos: depreciación acelerada puede compensar alza de impuestos", *La Tercera*, 20 de abril de 2010, página 22.

46 "Acuerdo político para la Ley de Donaciones", *La Nación*, 23 de abril, 2010.

47 Rolf Lüders, "Una oportunidad desperdiciada", *La Tercera*, 20 de abril, 2010, página 4.

EL MENSAJE

Tal como su discurso la noche del triunfo fue el estreno de Piñera en su rol presidencial, su primer Mensaje fue el estreno en su rol gubernamental. Este se caracterizó por ciertas continuidades con la Concertación y, las más significativas, por anunciar la introducción de importantes cambios en la orientación y gestión del estado. En la medida que el tono del mensaje fue conciliador y generoso hacia los ex presidentes concertacionistas, el carácter marcadamente liberal de los cambios tendió a pasar levemente desapercibido ya que los mecanismos y políticas específicas a ser implementadas no fueron suficientemente explicitados.

En materia de continuidades<sup>48</sup> se podría mencionar el permanente énfasis en la unidad nacional junto al cual el primer mandatario introdujo elementos de orientación valórica como los de solidaridad y equidad. Materializando este compromiso anunció la creación del Servicio para Discapacitados, los cincuenta liceos bicentenario, el perfeccionamiento del seguro de desempleo; la eliminación gradual y progresiva del 7% de la cotización de salud de los jubilados más pobres<sup>49</sup>; y el ingreso ético vía bonos condicionados.

Se comprometió, en el marco del terremoto, a continuar con el dictamen de marzo de la Dirección del Trabajo frente a excesos del mercado restringiendo "los despidos por caso fortuito o fuerza mayor sin derecho a indemnización, de manera de evitar abusos y proteger los derechos de nuestros trabajadores", sin embargo, a nivel del gobierno central a fines de septiembre ya se contabilizaban por parte de la ANEF 5000 empleados públicos despedidos.

En el Mensaje anunció la corrección de "las malas prácticas que muchas veces distorsionan el concepto de empresa, recurriendo a múltiples RUTs, afectando negativamente los derechos de los trabajadores"<sup>50</sup>. Los empresarios se pronunciaron en contra<sup>51</sup>, sugiriendo cautela en las redefiniciones del concepto empresa<sup>52</sup>, por lo que a fines de agosto, la ministra del trabajo, Camila Merino, solicitó a los miembros de la oposición integrantes de la comisión legislativa respectiva que estaba viendo el proyecto de ley que modificaría el concepto de empresa no someter a votación el texto informándoles la intención del gobierno de ingresar un proyecto para

48 Una aguda reflexión sobre continuismo, en: Robert Funk, "La nueva forma de triangular", *El Mostrador*, 1 de junio de 2010. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/06/01/la-nueva-forma-de-triangular>

49 La personas entre 60 y menores de 75 años, que reciben una pensión inferior a \$ 250 mil, sólo cotizarán un 3% de las pensiones. Y si el monto de las pensiones es entre 250 mil pesos y \$ 500 mil impondrán un 5%. En caso de ser superior, se impondrá el 7%. En tanto, los mayores de 75 años con pensiones bajo los \$ 250 mil no pagarán cotizaciones a Fonasa. Y aquellos mayores de 75 con pensiones en \$ 250 mil y \$ 500 mil, pagarán un 3% y quienes superen los \$ 500 mil, cotizarán un 5%.

50 D&S, dueña del supermercado Líder, es la empresa retail que más Rut posee (133), le sigue Falabella (35) y Cencosud (los redujo de 43 a 10). Sodimac solo tiene uno.

51 Este anuncio dividió la opinión de los empresarios, pronunciándose a favor de la misma los presidentes de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) y de la Confederación Nacional de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de Chile (Conapyme). Sin embargo, otros sectores como la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) y la Asociación Gremial de Supermercados de Chile (ASACH). [http://www.estrategia.cl/detalle\\_noticia.php?cod=30214](http://www.estrategia.cl/detalle_noticia.php?cod=30214)

52 Esta redefinición preocupó al presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), quien reiteró en que la definición actual era suficiente. [http://www.df.cl/portal2/content/df/ediciones/20100526/cont\\_141875.html](http://www.df.cl/portal2/content/df/ediciones/20100526/cont_141875.html)

sancionar “el abuso” de los multirrut<sup>53</sup>. El Presidente se comprometió a darle a la Superintendencia de Salud las mismas atribuciones regulatorias y de control para el sector público y privado y anunció nuevas protecciones al consumidor a través de la creación de un Sernac financiero, proyecto abandonado a fines de julio a cambio de una ampliación de las tareas en el ámbito financiero del actual Sernac. El conjunto limitado de medidas regulatorias más que una protección a los derechos ciudadanos estuvo orientado a mejorar la eficiencia del estado en la articulación mercado-privados.

Las reformas políticas fueron, quizás, los más relevantes anuncios. Incorporó en la agenda “primarias voluntarias, vinculantes, simultáneas y organizadas por el Estado, para elegir a los candidatos a cargos de elección popular”; y se comprometió a “impulsar una profunda revolución descentralizadora, transfiriendo poder efectivo a las regiones y a los municipios, a través de la transferencia de funciones, atribuciones y recursos, desde el gobierno central a los gobiernos regionales y comunales, en un contexto de mayor flexibilidad y autonomía en su gestión y plantas de personal, respetando los legítimos derechos de los funcionarios municipales”. Junto a estas medidas descentralizadoras anunció la creación de la Academia de Gestión Regional y Municipal, la que “a través de convenios con las universidades e institutos regionales [permitirá] formar y capacitar a los funcionarios”, externalización que no dejó en claro el rol que tendría la asociación de municipalidades en este proceso. Finalmente, anunció la implementación de una Justicia Vecinal, como una “instancia temprana de resolución de conflictos menores”, para descomprimir los juzgados y darle a la vida en comunidad una nueva dimensión de resolución pacífica de disputas. Sin embargo, al compromiso por reconocer el “derecho a voto a los chilenos que residen en el extranjero”, -proyecto enviado anteriormente por la Presidenta Bachelet- le agregó un elemento restrictivo: “en la medida que mantengan un compromiso y sentido de pertenencia con nuestro país”, con lo que distorsionó la efectiva ciudadanía de los chilenos en el extranjero. Posteriormente, el ministro Larroulet indicó que esta agenda contendría reformas constitucionales para permitir plebiscitos comunales, la iniciativa popular de ley, elección de consejeros regionales y ley del Congreso. Del conjunto de iniciativas anunciadas “el actual gobierno solo ha generado dos iniciativas vía mensaje (sobre cambio de fecha de elecciones y declaración de intereses y patrimonio)”, las otras iniciativas fueron presentadas durante el gobierno anterior<sup>54</sup>.

En el Mensaje incluyó anuncios sobre nuevas y reformadas instituciones<sup>55</sup> y la introducción de políticas de mercado. En el área de trabajo extendió el bono especial existente para la capacitación, que subsidia al empleador, y el diseño de uno de intermediación laboral para ayudar a encontrar trabajo a personas de

53 *Diario Financiero*, 28 de agosto, 2010.

54 Fundación Dialoga, “Taller de Reforma Política, Informe N°1”, septiembre 2010.

55 Como la Dirección de Relaciones Laborales, el Ministerio del Medio Ambiente, la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas, el Servicio País para la Educación, la Academia de Gestión Regional y Municipal, la Agencia Nacional de Emergencia ex Oficina Nacional de Emergencia (Onemi), y el Servicio Nacional de la Discapacidad. Igualmente, se reformarían otras instituciones dando lugar al Ministerio del Interior y Seguridad Pública (ex Minint), el Servicio Electoral (Servel), el Servicio de Protección de la Infancia y la Adolescencia (ex Sename) y la Agencia de Desarrollo Indígena (ex CONADI).

baja calificación, a través de agencias dedicadas a buscar trabajos estables para personas vulnerables en situación de cesantía. Otras medidas como la adaptabilidad horaria y turnos en las regiones, el teletrabajo y las ocupaciones desde hogar se ampliarían la flexibilización laboral y el estatuto especial para el trabajador agrícola y mujeres temporeras será tema de especial escrutinio en la perspectiva de los derechos laborales. El programa "Comprométete con una Escuela" y "Comprométete con un Niño" diseñado para que fundaciones, empresas y profesionales apoyen con recursos económicos y medios humanos a los establecimientos más pobres o apadrinen a niños de escasos recursos, versión adaptada de los programas de responsabilidad social empresarial, dejará en manos del sector privado el apoyo a aquellos establecimientos de su predilección. Otras medidas como "la inversión en energía, particularmente la hidroeléctrica" que necesitaría ser incrementada "removiendo los obstáculos burocráticos que hoy la dificultan"; el financiamiento del Transantiago; hasta el bono por 50 años de matrimonio, fueron todos temas vistos desde una perspectiva mercadista, por lo que el anuncio del "fortalecimiento de la institucionalidad de las aguas" generó serias aprehensiones.

En suma, el primer Mensaje presidencial mostró a un ejecutivo proponiendo al país algo de regulación y mucho de mercado, una articulación público-privada de nuevo tipo en la que el rol del estado sería el poner en práctica un nuevo modelo priorizando al sector privado como eje de todos los cambios.

#### LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL IMPLEMENTADA.

El manejo del estado –distinto al de una empresa privada- se convirtió para el ejecutivo en un desafío difícil de superar en el corto plazo, siendo la *real politik* un condicionante de parte de sus acciones, algunas de las cuales olvidaron sus iniciales tonos conciliadores.

En este primer período el Presidente Piñera sinceró los anuncios y promesas electorales: el salario ético situado en los \$240 mil pesos ahora solo estaría compuesto por el salario mínimo más subsidios directos a los sectores de más bajos ingresos; el royalty minero congelaba todo cambio impositivo hasta el 2020; la reforma tributaria sería por una sola vez recaudando el estado en 2013 menos que en 2010; y la extensión del post natal sería una flexibilización más que una extensión neta de días<sup>56</sup>.

Igualmente, la gestión gubernamental en campos determinados mostró fuertes diferencias con el discurso y llamados unitarios iniciales fluctuando entre una aproximación dialogante y una confrontacional con la oposición. Para crear nuevos espacios de interlocución política, replicó la estrategia participativa de la Presidenta

56 "La subsecretaria del Sernam, María Paz Lagos, señaló que la propuesta inicial del Gobierno apunta a flexibilizar el post natal de 45 días para el pre y 84 para el post de manera de poder traspasar días del primero al segundo y ver la factibilidad de optar por un retorno paulatino al trabajo hasta llegar a los 6 meses". [http://www.puntomujer.emol.com/mujer\\_y\\_trabajo/noticia/detallenoticia.asp?id=%7B807F87A1-AF79-479F-90D2-3B9C4841C964%7D](http://www.puntomujer.emol.com/mujer_y_trabajo/noticia/detallenoticia.asp?id=%7B807F87A1-AF79-479F-90D2-3B9C4841C964%7D)

Bachelet creando las comisiones "Técnica del Salario Mínimo"<sup>57</sup>, "Mujer, Trabajo y Maternidad"<sup>58</sup>; el "Panel de Expertos para una Educación de Calidad"<sup>59</sup> y, producto del derrumbe en mina San José, la de "Seguridad en el Trabajo"<sup>60</sup>.

La postura más cercana al diálogo se vinculó a las dificultades que la administración Piñera comenzó a enfrentar tanto en sus relaciones con el empresariado producto de la necesidad de aumentar de impuestos para financiar la reconstrucción post terremoto, así como con las dificultades que enfrentaría en el Congreso siendo la Alianza minoría. Por tales razones, a comienzos de abril se comenzaron a escuchar voces de miembros de la Coalición por el Cambio mostrando la necesidad de entregarle al presidente facultades extraordinarias<sup>61</sup>. Así, el presidente del PRI, Adolfo Zaldívar, y la presidenta de la Cámara de Diputados, Alejandra Sepúlveda, se reunieron Piñera para entregarle un proyecto de ley que ampliaba las facultades del Ejecutivo para enfrentar las consecuencias del terremoto. Sorprendentemente, la crítica estas las facultades extraordinarias provino desde una alarmada derecha cuando *El Mercurio* editorializó en contra de las mismas<sup>62</sup>, lo que terminó por sepultar la iniciativa.

Los iniciales llamados a la unidad nacional fueron rápidamente desplazados por la fuerte y sostenida ofensiva gubernamental contra los sectores opositores y el gobierno de la Presidenta Bachelet. Igualmente, la política de continuidad se vio alterada por importantes cambios a través de imperceptibles modificaciones institucionales como, por ejemplo, la eliminación de la Unidad Inspectiva Programada de Oficio (UIPO) de la Dirección del Trabajo, lo que debilitó fuertemente su estrategia inspectiva<sup>63</sup>. Estos cambios institucionales vía decretos dejaron fuera de la capacidad de control del congreso a un sinnúmero de servicios estatales.

Los temas que primaron entre el 11 de marzo y el 18 de septiembre permitieron visibilizar la autonomización relativa del ejecutivo respecto de sus fuerzas de apoyo y su búsqueda permanente de popularidad, su compromiso con la ampliación de los mecanismos de mercado, el copamiento del estado a través de despidos y los ataques a la Concertación, así como parte de sus compromisos valóricos. Estos elementos se manifestaron a propósito del conflictivo plan de reconstrucción; los

57 Harald Beyer, CEP; CUT y UNT, Roberto Morales y Juan Carlos Scapini; Pablo Bosch, gerente general de B. Bosch; Alfonso Sweet, Forus; Conapyme, Carlos Boada; académicos: Bernardita Vial, Alejandra Mizala, Joseph Ramos, Ricardo Paredes, Cristóbal Hunneus, y Raffhael Bergoeing.

58 María Gracia Cariola (SNA), presidenta. María Elena Valenzuela (OIT), Paula Bedregal (PUC), Osvaldo Larrañaga (PNUD), Francisca Dussaillant (CEP) Ana Bell Jaras (CUT/PS), Susana Carey (Comunidad Mujer), Carmen Domínguez UC, Álvaro Pizarro (Abogado laborista, Ex Director Nacional del Trabajo (1974-1976), Ximena Luengo (Instituto Chileno De Medicina Reproductiva), Andrea Tokman (UDP), José Ramón Valente (Econsult), Rodrigo Cerda (ministerio de Hacienda), Ricardo Solari.

59 José Joaquín Brunner, Sergio Molina, José Pablo Arellano, Mariana Aylwin, Pilar Romaguera, Jaime Pavez, Pablo Zalaquett, Pedro Pablo Rosso, Patricia Matte, Julia Alvarado, Andrea Krebs y Harald Beyer, presidente.

60 La ministra del Trabajo, Camila Merino, encabeza la comisión, junto a Olga Feliú, Marcelo Alborno, Carlos Portales, Mónica Titze, Pablo Inhnen, Víctor Riveros, Víctor Araya, Nicolás Starck y María Elena Gaete, secretaria ejecutiva. Dado que no se invitó a ningún representante sindical, la CUT y el PS constituyeron ayer una comisión para proponer reformas en materia de seguridad laboral.

61 Pablo Rodríguez Grez, "Facultades extraordinarias", *El Mercurio*, 4 de abril, 2010, página A2.

62 "¿Facultades extraordinarias al Presidente?" *El Mercurio*, 13 de abril, 2010, página A2. Una muestra más de la distancia que el empresariado tomaba respecto de un posible autocrático ejecutivo.

63 Cfr. <http://www.dt.gob.cl/1601/w3-article-61399.html>

derechos humanos y la propuesta de indultos de la Iglesia Católica; ciertos signos de ineficiencia; los despidos de funcionarios gubernamentales del antiguo régimen y la contratación de nuevos de sus propias filas; la ampliación del mercado en la gestión estatal; los derechos de las mujeres; la crítica a la Concertación; y la política comunicacional coparon la agenda.

a) El Plan de Financiamiento de la Reconstrucción acordado finalmente con la oposición estableció, contra la opinión de algunos de sus partidarios, aumentos transitorios de las contribuciones (Impuesto de Primera Categoría y del Impuesto Territorial) a las propiedades de mayor avalúo fiscal, a excepción de los predios agrícolas; un alza permanente del Impuesto Específico al Tabaco; fijó beneficios tributarios a las Pequeñas y Medianas Empresas (Pymes) para la reinversión de utilidades; rebajó a 0,6% el Impuesto de Timbres y Estampillas; restringió a un máximo de dos las propiedades que una persona natural puede acoger a los beneficios del DFL-2; excluyó como renta para fines tributarios los depósitos convenidos por hasta 900 UF acumulados al año; y autorizó el traspaso de fondos de la Ley Reservada del Cobre para fines de la reconstrucción por US\$ 300 millones anuales en 2010 y 2011. Sin embargo, la Comisión Mixta del Congreso rechazó la propuesta del royalty minero del gobierno por mantenerse la invariabilidad tributaria hasta el 2025, por lo que los parlamentarios propusieron ver el tema del royalty fuera del marco del Plan.

b) Los derechos humanos fue una de las áreas de mayor conflictividad en la que se expresó en forma más clara la primacía de la opinión pública por sobre la demanda de derecha. Aun cuando en el mes de junio se redujo el personal del Programa de Exonerados Políticos del ministerio del interior; y la directora del Museo de la Memoria y los Derechos Humanos, la ex ministra de Bienes Nacionales de Bachelet, Romy Schmidt, rechazó el recorte presupuestario de \$300 millones, el tema que centró la atención fue el indulto bicentenario.

La iniciativa gubernamental había partido con la reunión sostenida entre la secretaria ejecutiva del Programa de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, Rossy Lama, con abogados de militares procesados para explorar su inclusión en el indulto promovido por la Iglesia Católica. Sin embargo, en contra de este indulto se pronunció una sólida y transversal mayoría: la agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos, los ex presidentes de la república y la oposición en su conjunto, a los que inesperadamente se sumaron, en contra de esta facultad presidencial, el ministro del Interior, el alcalde de Puente Alto, Manuel José Ossandon (RN), la senadora Lily Pérez (RN), el presidente de la UDI, José Antonio Coloma, hasta el presidente de la Corte Suprema. Por su parte, la mesa ampliada de Iglesias Evangélicas presentó su Propuesta para el Indulto Bicentenario, excluyendo los delitos de lesa humanidad.<sup>64</sup> La reacción negativa de opinión pública, nuevamente, llevó al Presidente en cadena nacional de TV el domingo 25 de julio en la mañana

64 *La Segunda*, 22 de julio, 2010.

a pronunciarse en contra de una ley de indulto, lo que fue aplaudido por la opinión pública y dejó en una alicaída condición a la Iglesia Católica.

c) La gestión de la administración durante este período se apartó de la imagen de eficiencia que los *pendrives* con tareas ministeriales y los cronómetros de los subsecretarios habían inicialmente proyectado, apareciendo muestras de ineficiencia gubernamental en el proceso de reconstrucción (por ejemplo, la demora en pagar a municipalidades los gastos del terremoto y retirar escombros; el catastro del Comité de Reconstrucción constando más de tres mil familias recibiendo mediaguas sin ser damnificadas por falta de prolijidad en los chequeos; el bajo porcentaje de ejecución ministerial del presupuesto); la poca relevancia de las propuestas legislativas; y retrocesos que golpearon a la gestión recién iniciada. La salida de la coordinadora general del Transantiago, Ana Luisa Covarrubias, aun cuando fue justificada como una forma de fortalecer el rediseño de este sistema de transporte, comenzó a mostrar las primeras bajas en la coalición gobernante comprometida con una mejor gestión.

d) La política más conflictiva fueron los despidos masivos de la administración pública contradiciendo las iniciales declaraciones presidenciales de cohabitación, las que fueron rápidamente desplazadas por una política de desalojo. El nuevo gobierno debía nombrar, además de su gabinete, 1.306 funcionarios de confianza y 851 seleccionados por el sistema de Alta Administración Pública. Para ello, el equipo de transición de Piñera elaboró una metodología de traspaso de gobierno que en vez de tranquilizar los ánimos comenzó a levantar sospechas de futuras persecuciones a ex funcionarios gubernamentales.

Desde el sector político triunfante se escucharon voces pidiendo una reforma del estado que distinguiera entre empleados fiscales y "operadores políticos"<sup>65</sup>. La demanda de erradicar supuestos operadores políticos se volvió a repetir, a mediados de abril, en la queja de la Alianza ante el gobierno denunciando que en "la Segpres, la Segegob, el MOP el Minvu, la DOS (División de Organizaciones Sociales) y muchos municipios, estarían aún colonizados por funcionarios concertacionistas. En la DOS, fuentes de Gobierno hablan de, al menos, 150 funcionarios sindicados como 'operadores' "<sup>66</sup>. Especial preocupación causó el instructivo de la intendenta de Atacama, en el mes de mayo, quién solicitaba datos de pertenencia política y sindical de todos los funcionarios públicos de la región, lo que llevó a la ANEF a presentar la primera denuncia formal por persecución política<sup>67</sup>.

Pero estas tensiones también alcanzaron al interior de la Alianza. A finales de abril el Ministro de Planificación, Felipe Kast (UDI), -sobrino del rival del presidente del partido- le pidió la renuncia a la dirección del FOSIS a Pablo Coloma (PPD), hermano del presidente de la UDI. A la necesidad de poner gente de ese partido en

65 [http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia\\_id=17855&categoria\\_id=61](http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia_id=17855&categoria_id=61)

66 "La queja de la Alianza a La Moneda por los operadores políticos que aún trabajan en el Gobierno", *El Mercurio*, 18 de Abril de 2010.

67 *El Mercurio*, 11 de mayo, 2010, página C2. Según la ANEF, desde que asumió Piñera hasta mediados de mayo más de mil funcionarios públicos fueron cesados de sus labores por ser simpatizantes de algún partido de la Concertación. [http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia\\_id=19642&categoria\\_id=54](http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia_id=19642&categoria_id=54)

regiones y reemplazar funcionarios elegidos por la Alta Dirección Pública se sumó al conflicto de intereses generado por la presencia de la jefa de asesores, María Luisa Brahm, como consejera del mismo.

Desde que asumió Piñera hasta mediados de julio cinco mil trabajadores habían dejado la administración pública, 2.500 despedidos directamente, otros dos mil cuyo contrato venció el 31 de marzo o a fines de junio y los 500 restantes renunciaron a sus cargos por diversos motivos<sup>68</sup>. Esta política de despidos fue decididamente apoyada por el senador Alberto Espina (RN)<sup>69</sup>, lo que fue reafirmado por el Presidente Piñera<sup>70</sup>, pero que recibió un revés con la decisión de la Corte de Apelaciones de Santiago que ordenó a la Contraloría detener notificaciones de despidos en ChileDeportes<sup>71</sup>. Igualmente, la Corte de Apelaciones de Valparaíso acogió a tramitación el recurso de protección presentado para dejar sin efecto los despidos injustificados realizados en la seremi de Educación de la V Región<sup>72</sup>. No obstante esta política continuó con el despido director del Centro Nacional de Abastecimiento, Cenabast, Aldo Yáñez, y del director ejecutivo de la Comisión Chilena de Energía Nuclear (CCHEN), Fernando López. En el Ministerio de Energía, habiendo sido inicialmente confirmada por Piñera, se le pidió la renuncia a la superintendente de Electricidad y Combustibles, Patricia Chotzen, después de nueve años en esa institución y en el Ministerio de Economía ocurrió lo mismo con la directora del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Mariana Schkolnik. El conjunto de destituciones de funcionarios elegidos por la Alta Dirección Pública alcanzó en agosto de 2010 al 42% del total de puestos concursados por lo que el gobierno fue cuestionado por dejar en fojas cero las intenciones profesionalizantes del proyecto que creó esta repartición pública.

c) Siguiendo con la orientación de introducir mecanismos de mercado en todo el sistema estatal el Ministerio de Obras Públicas anunció la intención de licitar diez proyectos a concesionar por un total de US\$ 3.200 millones por un período de operación mayor al habitual, llegando "a lo que la ley permite, a los 50 años", según el ministro Hernán de Solminihaq, quién a mediados de junio formalmente anunció el plan de concesiones 2010-2014, el que se empinó a los US\$ 8 mil millones. El programa fue dado a conocer a los representantes de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública (Copsa), la Cámara Chilena de la Construcción y el Colegio de Ingenieros. El monto de las licitaciones, se indicó, podría aumentar debido a que existen iniciativas que se encuentran en estudio por

68 *Cambio21*, 18 de julio, 2010.

69 *El Mercurio*, 7 de junio, 2010

70 *La Segunda*, 10 de junio, 2010.

71 "Es una razzia política ya que contratan operadores políticos de la UDI" dicen dirigentes sindicales. *Cambio21*, 5 de julio, 2010.

72 El enojoso clima de persecución política quedó de manifiesto en las declaraciones -a través de Twitter- del concejal de Concepción, Fernando González, al Seremi de gobierno, Francisco Ibieta, asegurando que "a punta de balazos deberían sacar a la tropa de upelientos que aún hay en el gobierno regional... con dos militares se te arrancan". *La Nación*, 11 de julio, 2010.



US\$3.730 millones y que, de concretarse, la inversión podría superar los US\$ 11 mil millones<sup>73</sup>.

Por su parte, el ministro de minería, Laurence Golborne, se propuso modificar la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras otorgando concesiones para la explotación del litio permitiendo la entrada de la inversión extranjera y otorgando permisos a transnacionales mineras. Con este piso legal se abriría el mercado a la inversión extranjera ya que de acuerdo a la legislación vigente solamente SQM y la Sociedad Chilena del Litio (SCL Chemetall) tienen contratos de explotación firmados con CORFO antes de que la Ley 18.097 de Concesiones Mineras y el nuevo Código de Minería impidieran la concesión del litio. Estas empresas producen 60 mil toneladas anuales y representan, en conjunto, cerca del 60% de la oferta mundial de carbonato de litio<sup>74</sup>. Aun cuando el litio había sido catalogado como recurso estratégico para el país y el propio ministro Golborne destacó su importancia, posteriormente lo minimizó como mineral estratégico afirmando que “se trata de un área menor en Chile”<sup>75</sup>, pavimentando así el camino a su reclasificación retirándole el carácter de mineral estratégico para su posterior licitación internacional. Contradiciendo tal postura, a comienzos de agosto afirmaba que “tomando las medidas correctas podemos soñar con que el litio algún día tenga la importancia que hoy tiene el cobre para nuestro país. La decisión es nuestra, y necesitamos partir por la voluntad de revisar las reglas que enmarcan a la industria, que hoy no responden ni a la realidad del país ni a la del resto del mundo”<sup>76</sup>.

Esta misma impronta de mercado se manifestó en el campo de la educación superior donde el gobierno se ha movido en la dirección de promover una institución asociativa única que agrupe a todas las universidades, modificando los procedimientos de asignación de recursos al aumentar la proporción dentro del presupuesto universitario de aquellos fondos otorgados vía fondos concursables; haciendo partícipes de ellos a todas las instituciones universitarias; creando un subsidio portátil o sistema único de créditos y becas, donde los beneficios los reciban los alumnos, sin importar el lugar donde estudien; ampliando el sistema

73 Entre las obras que más destacan se encuentra el llamado a licitación de la Autopista Vespucio Oriente, cuyo llamado se concretará el próximo año y alcanzaría una inversión de US\$1.172 millones. Además se anunció la construcción de la Costanera Central, otra importante carretera urbana que beneficiará al sector sur de Santiago, en especial a los residentes de La Florida y Puente Alto. Esta última considera una inversión de US\$1.184 millones. Además, se confirmó el programa de concesiones hospitalarias que incluye los recintos de Antofagasta, Curicó, Cauquenes, y a los hospitales Sotero del Río, Félix Bulnes y del Salvador, todos por una inversión de US\$1.338 millones. También se incluyen algunas obras en regiones como el Proyecto de Revitalización Urbana del Estero Marga Marga en Viña del Mar (US\$84 millones), la interconexión Vial Logística Interportuaria de Concepción (US\$371 millones) y la relicitación del aeropuerto de Cerro Moreno de Antofagasta (US\$26 millones). *El Mercurio*, 16 de julio, 2010.

74 Según datos del Servicio Nacional de Geología y Minería, en Chile se concentra más del 70% de las reservas de litio en el mundo, de las cuales sólo el 40% están operativas en los yacimientos del Salar de Atacama. Su uso está asociado a diversas industrias: farmacéutica, electrónica, nuclear y automotriz, utilizándose en los vehículos híbridos o eléctricos. De acuerdo a la demanda internacional, su consumo se ha duplicado, de 45 mil toneladas en los noventa a más de 100 mil toneladas entre los años 2007 y 2008.

75 *La Tercera*, 19 de junio, 2010, página 28.

76 Laurence Golborne, “El litio: ¿estratégico y no concesible?”, *El Mercurio*, 5 de agosto, 2010; página A2.

Becas Chile para estudiar en el país; y proporcionando más información sobre las universidades.

No obstante estas claras orientaciones privatizadoras, los resultados de la encuesta CEP de julio que mostraron un muy bajo apoyo a la venta de acciones estatales en empresas públicas (30%), lo cual inhibió momentáneamente la propuesta de privatización de las sanitarias.

d) En el campo laboral de las mujeres, voces desde la derecha comenzaron a pronunciarse contra cualquier esbozo de acción afirmativa. Así, Francisca Valdés, Directora Ejecutiva de Mujeres Empresarias afirmaba que para ayudar a las mujeres “la mejor manera [...] es promocionar a la mujer por sus capacidades, por su forma complementaria de abordar los problemas, porque en definitiva se la puede, porque está preparada para ello y no por equiparar el número de hombres en esos cargos. Seamos pacientes. Es cosa de tiempo. Pero seamos activos y asertivos en la elección de las mejores personas”<sup>77</sup>. Semanas más tarde, la recientemente nombrada ministra del SERNAM coincidía con estos planteamientos cuando señalaba que “pretender que en todos los puestos vamos a tener paridad, no es realista, no tenemos mujeres para eso” y avanzaba propuestas de flexibilización para incrementar la tasa de participación femenina proponiendo rebajar el post natal de 18 a 10 semanas pero con jornada parcial<sup>78</sup>.

La minuta del departamento de estudios del SERNAM, filtrada a la prensa en la que recomendaba a los jóvenes a abstenerse del sexo antes del matrimonio fue un claro ejemplo –desautorizado por la ministra– del tipo de orientaciones ideológicas que han tenido presencia en el seno del gobierno<sup>79</sup>.

e) A nivel de los medios de comunicación, una señal de cómo sería el manejo de la prensa la dio el candidato triunfante cuando concedió entrevistas solo a condición de que no se le interrogara acerca de sus negocios y el estado en que se hallaba la promesa de desprenderse de ellos<sup>80</sup>. De la misma forma, la propia prensa comenzó a cambiar su lenguaje. Así, frente a la presión de la UDI y RN por una mayor presencia de sus militantes en el gabinete informaban que “el Presidente escuchó la opinión de los partidos”, o cuando Piñera designó en el gobierno a candidatos derrotados en la últimas elecciones, comentaba que “se aprovechará la experiencia política para el mejor aprovechamiento de sus funciones públicas” dejando atrás

77 Francisca Valdés, “Sacando lecciones de género”, *La Tercera*, 5 de febrero, 2010.

78 Diana Massis, “Insistir en la paridad es poner la carreta delante de los bueyes”, *COSAS*, N°573, 24 de marzo, 2010, páginas 56 y 58.

79 Cfr. María de los Ángeles Fernández, “El ‘neomachismo’ de la nueva forma de gobernar”. <http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/09/16/el-%e2%80%9cneomachismo%e2%80%9d-de-la-nueva-forma-de-gobernar>

80 “Sebastián Piñera o, lo que es lo mismo, quienes dependen de él concedieron entrevistas a condición de que no se le interrogara acerca de sus negocios y el estado en que se hallaba la promesa de desprenderse de ellos”. Carlos Peña, “Piñera y la prensa”, *El Mercurio*, Columnas y blogs, 24 de enero, 2010.

las críticas al cuoteo y “premios de consuelo”<sup>81</sup>. De esta forma, un tercio de los candidatos derrotados de la Alianza terminaron ocupando cargos en el gobierno<sup>82</sup>.

f) Una destacada dimensión de la política gubernamental fue la sostenida crítica a los gobiernos de la Concertación, en especial el de Bachelet. El 68% de opinión pública a favor de un nuevo gobierno bacheletista contrastó con el 54% de aprobación al presidente y un aumento al 33% de rechazo, informado por la encuesta CERC del 23 de junio, la aprobación más baja de las recibidas por los cinco presidentes elegidos desde 1990. En este escenario la figura de la ex mandataria ocupó un lugar central en tales críticas, focalizándose en dos áreas sensibles: la efectividad de los programas sociales implementados y los actos de corrupción de sus funcionarios. Política que se mostró definitivamente equivocada al conocerse la encuesta CEP de julio que le dio un 77% de apoyo a la forma como la Presidenta Bachelet condujo su gobierno.

La crítica a la efectividad de los programas sociales se confundió con y sirvió de base a la reformulación de los mismos, por lo que a comienzos de junio el presidente del Senado, Jorge Pizarro, denunciaba el estancamiento de los beneficios sociales de Subsidio Único Familiar y de la Asignación Familiar y Maternal<sup>83</sup>. Pero los resultados de la encuesta CASEN -que mostraron un aumento de la pobreza del 13,7% (2006) al 15.1%(2009)- permitieron al ministro de planificación, Felipe Kast, afirmar que en el país “hay que tener políticas públicas mucho más efectivas” para derrotarla y al Presidente Piñera anunciar la “evaluación flash” de 298 programas sociales con el fin de decidir su continuidad<sup>84</sup> y un proyecto de ley para crear el Ministerio de Desarrollo Social a cargo de todos los programas sociales del gobierno de manera de controlar que los recursos lleguen donde están destinados<sup>85</sup>. Estas declaraciones forzaron a la Presidenta Bachelet a salir en defensa de su política social indicando que sin ella los efectos habrían sido peores y estimar como útil una evaluación de esas políticas<sup>86</sup>. De acuerdo a especialistas, el ministro omitió el incremento de los precios de los alimentos en ese período y el que esa fuera la primera Casen que se realizó durante un año de recesión, lo que habría afectado los resultados.

Sin embargo, las declaraciones más conflictivas las hizo el propio Presidente cuando afirmó que “todos lo sabemos, muchas veces los recursos no llegan a quienes realmente lo necesitan. O porque los recursos se quedan entrapados en la burocracia o porque se despilfarran en gastos innecesarios o porque sencillamente se pierden en las garras de la corrupción”<sup>87</sup>. Dadas las reacciones ante la gravedad de sus dichos tuvo que enmendar rumbos y en una especial cadena nacional de TV afirmando que en la opción de “enfascarnos en divisiones o peleas pequeñas,

81 Jorge Donoso Pacheco, “Designación de subsecretarios”, *El Mercurio*, 20 de febrero, 2010, A2.

82 *El Mercurio*, 18 de abril, 2010, página C5.

83 “Este año se ha resuelto ‘congelar’ estos beneficios sociales, que en suma se entregan a cerca de 2 millones de familias, no reajustando los valores que la propia ley establece se haga los 1º de julio de cada año”. “El silencioso congelamiento de la Red de Protección Social”. *Cambio 21*, 1 julio, 2010. [http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia\\_id=20477&categoria\\_id=64](http://www.cambio21.cl/noticia.php?noticia_id=20477&categoria_id=64)

84 *Cambio21*, 8 de julio, 2010.

85 *La Tercera.Com*. 14 de julio, 2010.

86 *La Nación*, 26 de julio, 2010.

87 *La Nación*, 14 de julio de 2010.

o bien unirnos con generosidad y con grandeza, para enfrentar las verdaderas causas de la pobreza. Nuestro gobierno ha optado firmemente por el segundo camino". Desde sus propias filas salieron críticas a tal política, siendo categórico el senador Longueira (UDI) al indicar que le "pareció innecesario que vinculara las denuncias que se han conocido a las razones por las cuales llegamos a estas cifras", advirtiendo que en este tema no hay que "buscar culpables" y que, es precisamente su uso político el responsable del fracaso de "muchas de las políticas para erradicar la pobreza"<sup>88</sup>, postura a la que se sumó el alcalde de Puente Alto, José Manuel Ossandon (RN). No obstante, el gobierno persistió en organizar esta política de desprestigio tal como el memorándum de la Secretaría de Comunicación (Secom) lo consignó entregando los lineamientos comunicacionales para enfrentar a la oposición e identificando como "adversarios" del gobierno a "la oposición por negarle los US\$ 1000 millones para la reconstrucción y por ser los creadores y diseñadores del Transantiago", agregando que el "terremoto y el maremoto, los delinquentes y los narcotraficantes, las irregularidades, los operadores políticos y la mala distribución del ingreso", eran los enemigos de la administración<sup>89</sup>.

El segundo ángulo fueron los ataques por presuntas irregularidades ocurridas durante la administración Bachelet, como el apoyo financiero a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), lo que posteriormente fue descartado por la directora de presupuesto Rossana Costa<sup>90</sup>. Continuaron denuncias respecto del gasto en viáticos del estado, el que habría crecido en 1.000% en los últimos 20 años; el desorden en gastos en el Ministerio de la Cultura; un supuesto déficit de \$4.500 millones de pesos en remuneraciones en la Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji); irregularidades en otorgamiento de becas Conicyt; y los posibles vicios en antiguas asesorías del Transantiago. La más grave situación denunciada fueron las irregularidades en la Intendencia de Valparaíso por lo que el gobierno solicitó una auditoría de todos los gastos de las intendencias en los últimos días del gobierno bacheletista. Los diputados RN Cristián Monckeberg y el UDI Gustavo Hasbún, adquirieron protagonismo en este campo de denuncias. Sin embargo, el escándalo por la acusación contra el alcalde de la municipalidad de Colina, Mario Olavarría, vicepresidente de la UDI, por el delito de cohecho y otorgamiento indebido de patente de alcoholes al supermercado Tottus en esa comuna, le quitó fuerza a esta estrategia.

Lo más grave entre estos temas fue el trascendido del almuerzo del Presidente Piñera y los parlamentarios de la Alianza, en Cerro Castillo, donde habría instado a redoblar los esfuerzos a la hora de fiscalizar la gestión de Michelle Bachelet

88 *El Mostrador*, 14 de julio, 2010.

89 *El Mercurio*, 28 de julio, 2010, página C4.

90 "Yo no encontré ilegalidades con la información que tengo disponible hasta el momento", dijo Rossana Costa, tras asistir a la comisión investigadora de las transferencias de recursos a ONGs en el gobierno de Michelle Bachelet. *La Nación*, 12 de agosto, 2010.

indicando que "hay un listado de irregularidades sobre las que les podemos informar"<sup>91</sup>.

Otra política seguida por el gobierno fue la sistemática crítica y descalificación de los proyectos y programas bicentenario implementados por los gobiernos de la Concertación, como el apoyo financiero al *Teatro Teletón* (al que posteriormente se le reasignaron recursos), la Comisión Bicentenario, la remodelación del Estadio Nacional y la Ciudad Parque Bicentenario de Los Cerrillos.

---

#### LA CONCERTACIÓN EN LA OPOSICIÓN

Pasada la catarsis de la derrota, que tensionó las relaciones inter partidarias y paralelo a la renovación de sus dirigencias partidarias, que complicó sus relaciones intra partidos, la Concertación dio sus primeros pasos como oposición. Por una parte, debía heridas al tiempo que hacer una sincera autocrítica. Por la otra, posicionarse frente al nuevo gobierno sin "negar la sal y el agua" para no perder el escaso apoyo con que contaba, pero al mismo tiempo desplegar iniciativas opositoras. En sus primeros seis meses como oposición la Concertación recién inició parte de sus tareas, dejando pendiente una profunda autocrítica y propuestas opositoras que le permitan recuperar el apoyo perdido..

Así, al primer cónclave concertacionista en el estadio El Llano de San Miguel, en abril, le siguió en el mes de mayo una reunión en la residencia particular del senador Frei para enfrentar el tema de los municipios, la que se repitió en junio con todos los alcaldes del país para delinear la estrategia de cara a la elección municipal. De igual forma, los ex presidentes Frei y Lagos aparecieron en varias oportunidades criticando conjuntamente el actuar del gobierno Piñera en el proyecto de ley de reconstrucción y el royalty minero. Con todo, de acuerdo con la encuesta del CEP, al final del mes de julio la Concertación recibía un pobre 29% de aprobación ciudadana, caída también reflejada en la encuesta Adimark presentada a comienzos de agosto.

Quizás el elemento aglutinante que necesitaba lo proporcionó el gobierno con su permanente ataque a la obra concertacionista y el gobierno Bachelet, frente al cual sus dirigentes salieron a defender la herencia gubernamental. Igualmente, en el congreso la Concertación logró congelar la ley de Televisión Nacional y el nombramiento del presidente del Consejo Nacional de Televisión hasta que se vendiera definitivamente *ChileVisión*; fue capaz de modificar la propuesta a la ley de donaciones otorgando "facultades a la Contraloría para que fiscalice el uso de los fondos que se recaudarán y se eliminó la retroactividad, lo que -en la práctica- impedirá que quienes hicieron donaciones durante la *Teletón* que se realizó el 5 y 6 de marzo se beneficien de esta ley [...] eliminó la creación del controvertido Comité Ejecutivo para la Reconstrucción que integraba el Presidente Sebastián Piñera y

91 *Cambio 21*, 30 de junio, 2010. Ver también: "Elaborado por La Moneda. Documento revela irregularidades en aportes de Bachelet a ONGs". *El Mostrador*, 27 Junio, 2010

que -según el texto original- administraría los fondos de acuerdo al texto original (y) estableció que los fondos serán administrados por el Ministerio de Hacienda<sup>92</sup>; pudo eliminar del proyecto de ley de reconstrucción la depreciación acelerada; y redefinió el espacio de la discusión sobre el *royalty*.

Con una postura constructiva, los senadores Camilo Escalona (PS), Ignacio Walker (DC) y Ricardo Lagos Weber (PPD) elaboraron un proyecto de ley (no considerado) que crearía una Agencia para la Reconstrucción Nacional, la que permitiría coordinar los esfuerzos públicos y privados para reparar los daños producidos por el terremoto, dando mayor transparencia y control sobre el conjunto del proceso. Igualmente, el Presidente Lagos formuló una propuesta de reconstrucción que vinculaba la forma de financiamiento de esta con el desarrollo de un proyecto consensuado del país que se quería construir<sup>93</sup>.

Producto de la propuesta de financiamiento del fondo de reconstrucción elaborado por el gobierno -que contemplaba un aumento del impuesto a las grandes empresas- las relaciones oposición-gobierno dieron paso a una nueva forma de relacionamiento abriéndose espacios de comunicación entre las directivas partidarias de la Concertación y el Presidente, modificándose propuestas legislativas aun cuando subsistieron diferencias respecto al alza de tributos que la oposición proponía convertirlas en permanentes y el gobierno las consideraba una medida temporal<sup>94</sup>. Más adelante, el documento laboral conjunto entre el diputado Osvaldo Andrade (PS) y el senador Pablo Longueira (UDI), "Más y mejor sindicalismo para una mayor equidad" y la propuesta "Gran pacto nacional para superar la pobreza" de los diputados Osvaldo Andrade, Sergio Aguiló, Denisse Pascal y Juan Luis Castro, aspiraban llegar a consensos con el gobierno y la alianza en torno a estos temas<sup>95</sup>. Otras iniciativas similares, tal como la reunión de la bancada de diputados demócratacristianos con el ministro de Planificación, Felipe Kast, para abordar los temas relativos a la superación de la pobreza, la creación de un nuevo ministerio de Desarrollo Social y la red de protección social impulsada por los gobiernos de la Concertación. Gestiones, finalmente se tradujo en un acuerdo Alianza y Concertación para crear en el Senado una comisión conjunta sobre la pobreza. De la misma forma, el acuerdo entre el intendente, alcaldes, empresarios, universidades y parlamentarios suscribiendo 10 medidas de probidad y transparencia en la Vª región, así como el acuerdo final en torno al financiamiento del Transantiago, continuaron esta dinámica colaborativa.

Terminado el proceso de renovación de sus directivas partidarias, los partidos de la Concertación iniciaron una revisión de su política opositora y comenzaron a adoptar nuevas posturas en vistas de la elección municipal de 2012, tema en el cual la inclusión del PC volvió a remover las aguas demócratacristianas.

92 *La Nación*, 22 de abril, 2010.

93 Carta abierta de Ricardo Lagos Escobar, "La tarea de Chile hoy: reconstruir y avanzar". *La Tercera*, 21 de marzo, 2010.

94 Esta postura concertacionista, en opinión de algunos analistas, fue una sobreactuación al aplaudir las iniciativas gubernamentales como el alza de impuestos a las grandes empresas sin mostrar los aspectos críticos de ella. Jorge Navarrete, "Un sabroso gato por liebre", *La Tercera*, 25 de abril, 2010, página 4.

95 *La Nación*, 2 de agosto, 2010.

---

## LOS PRÓXIMOS SEIS MESES

Las consecuencias que podría tener la huelga de hambre de los comuneros mapuche sobre la aprobación presidencial, los efectos de la partida de la ex Presidenta Bachelet a las Naciones Unidas, así como la forma en que se resolverán las tensiones intra partidarias en la Concertación y las características y conflictos que generará el debate presupuestario, serán temas centrales del próximo semestre.

La huelga de hambre fue el principal hecho político que junto a las celebraciones del Bicentenario cerraron este primer ciclo gubernamental. Aun cuando el ejecutivo se abrió a crear una mesa de diálogo, tanto su agenda como los miembros de la misma fueron rechazados por los voceros de los huelguistas, producto de lo cual el gobierno se abrió a una segunda mesa específicamente para tratar la huelga de hambre dado que el desenlace de esta huelga de hambre tendrá efectos indudables sobre la aprobación presidencial<sup>96</sup>.

Al mismo tiempo, esta huelga creó tensiones al interior de la Concertación cuando la presidenta del PDD, Carolina Tohá, afirmó que había sido un error aplicar la ley antiterrorista contra los mapuches. Estas afirmaciones llevaron al nuevo presidente de la DC a tomar distancia de tales afirmaciones y al ministro del interior de aquel entonces, Edmundo Pérez Yoma (DC), a señalar que la decisión había sido de la propia presidenta Bachelet.

Especial efecto tuvo la postura del senador DC, Hosain Sabag, el que durante la discusión de la reforma a la ley anti terrorista le dio su voto al oficialismo para mantener la figura del incendio como terrorismo con lo cual quebró la unidad concertacionista, ante lo cual en nuevo presidente democristiano, Ignacio Walker, reaccionó afirmando que "desde el día de hoy, a partir de esta votación, la oposición que tenemos en el Senado es más bien teórica".

Por su parte, sorpresivamente la ex presidenta Michelle Bachelet aceptó el nombramiento, antes rechazado, por parte del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon para encabezar la nueva agencia creada por la Asamblea General de Naciones Unidas para los asuntos de la mujer (ONU-Mujer) con rango de subsecretaria general. Este alejamiento del ruedo político de la principal figura concertacionista crea nuevas realidades en las relaciones y proyecciones de las dirigencias concertacionistas recientemente elegidas.

Finalmente, este primer período de gobierno se cierra con el inicio de la discusión sobre la ley de presupuesto, lo que ya ha puesto en tensión las relaciones Concertación-gobierno, organizando los partidos opositores su propia comisión.

En suma, si la proyección de crecimiento anual del Banco Central para 2010 se sitúa en torno al 5%, la principal figura concertacionista se aleja del país y las

96 "El apoyo a la manifestación se empina al 53% y un 86% piensa que huelga mapuche afecta imagen internacional de Chile". <http://diario.latercera.com/2010/09/13/01/contenido/pais/31-38458-9-encuesta-revela-que-86-piensa-que-huelga-mapuche-afecta-imagen-internacional-de.shtml>

tensiones al interior de la Concertación continúan o se profundizan, el próximo período -octubre 2010-marzo 2011- estaría creando inmejorables condiciones para que la agenda gubernamental gane espacios al interior de la oposición y el diseño político del ejecutivo adquiera renovadas fuerzas. Todo esto, siempre y cuando la figura presidencial continúe logrando altos niveles de aprobación ciudadana.





# La Política E en el Gobierno Piñera

2

# Económica

## no de

# La Política Económica en el Gobierno de Piñera

Hernán Frigolett<sup>1</sup>

---

## EL MODELO DE POLÍTICA ECONÓMICA EN APLICACIÓN

La política económica en Chile ha estado profundamente marcada por lo que se ha denominado como el Consenso de Washington. A partir del 2000, el marco de aplicación se completó y desde entonces se ha introducido un conjunto de medidas que sólo han perfeccionado los mecanismos en aplicación.

Por un lado, una institucionalidad económica que ha consagrado la Autonomía del Banco Central como el eje central de la política económica y del modelo de desarrollo para la economía chilena. El diagnóstico asociado es la necesidad de contar con un mercado de capitales más profundo que permite un acceso fluido a los centros internacionales de financiamiento, y al mismo tiempo se supuso que con ello se lograría una mayor competitividad en el sector financiero local. La estabilidad de precios aparece como la guía fundamental para la gestión monetaria, y todo otro objetivo de política económica queda relegado a segunda o tercera prioridad. La gestión de la política monetaria ha sido a costa de un sistema cambiario de flotación "santificado", en el que el Consejo actúa con asimetrías evidentes.

Por otra parte, un modelo de gestión de las finanzas públicas que pone su centro de gravitación en el mediano plazo, y se impone una lógica de balance estructural que se administra con una meta de superávit para generar una acumulación financiera para afrontar compromisos provenientes de las garantías fiscales otorgadas al sistema de previsión. El resultado de tal modelo de gestión de las finanzas públicas ha sido un modelo de determinación del gasto público que está sujeto a estas

restricciones, y por ende en los diez años de aplicación le ha otorgado estabilidad al gasto corriente, pero su costo se ha centrado en el gasto de inversión.

Finalmente, los responsables de la política económica han declarado reiteradamente que la fuente de crecimiento de largo plazo de la economía chilena radica en un incremento sostenido de la competitividad y de la productividad. Sin embargo, el tercer componente del tridente institucional de la política económica, el Ministerio de Economía, no ha logrado articular un sistema de instrumentos permanentes para asentar el fomento productivo que permita que un mayor número de emprendedores se incorpore al proceso de crecimiento modernizador. La concentración económica, el difícil acceso al financiamiento bancario, y la ausencia de una política pública sostenida y de aplicación de recursos sustantivos han impedido que la innovación y la productividad estén a la altura de las necesidades de un país que se declara productor de exportables. Nuestra ventaja competitiva la siguen proporcionando los recursos naturales, y el beneficio del crecimiento en el largo plazo se ha vinculado entonces a la participación del capital y del trabajo en la explotación de ellos.

---

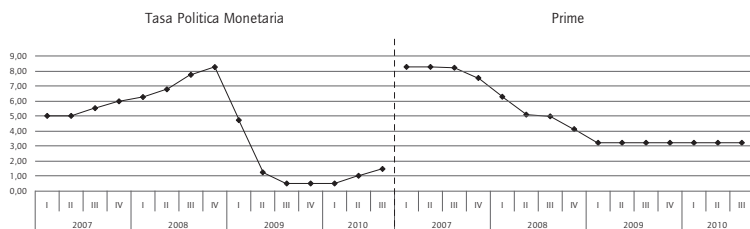
#### EL CICLO RECESIVO MUNDIAL: DURA PRUEBA PARA LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA

Septiembre de 2008 es una fecha que pocos olvidarán, porque se declara con violencia la crisis internacional en Chile, pese a que el resto del mundo la venía sufriendo con una antelación de seis meses. La ciudadanía comienza a percibir la crisis en sus cuentas individuales en las AFP que se sumergen en una caída estrepitosa de los fondos acumulados. El Banco Central desactiva el programa de fortalecimiento de divisas que había implementado cuatro meses antes para evitar la sobreapreciación del peso y tratar así de contener el alza de tipo de cambio,

viendo desde ya los peligros inflacionarios. El ministro de Hacienda, afirmaba en los medios que la economía chilena estaba blindada y que tenía un mecanismo de estabilización muy apreciado por la comunidad internacional.

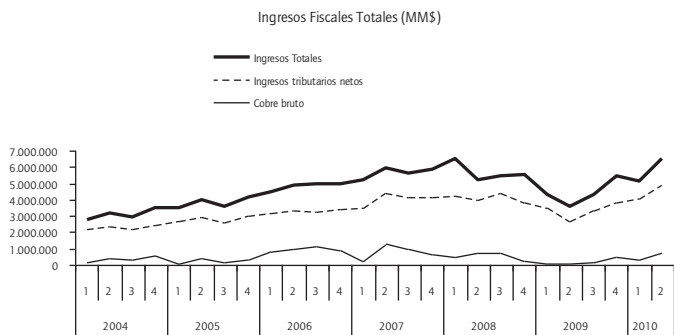
La ilusión del blindaje fue azotada por la crudeza de los números, y mostraba que unas finanzas públicas en regla no son la panacea en tiempos de crisis. Las pérdidas patrimoniales de los mayores capitales de Chile y la precipitación de las mayores economías en una crisis financiera tan profunda como la del 29, se hicieron notar en nuestra economía. El último trimestre de 2008 marcó el inicio de nuestra propia recesión, con cifras negativas de crecimiento, pero se mantenía un discurso de los responsables de la gestión de la política económica orientado a minimizar los impactos de la crisis en la situación económica interna.

Las primeras alertas se encendieron en el mercado laboral, que empezó a mostrar indicadores de deterioro grave. Así, luego del fin de semana de año nuevo, el ministro de Hacienda decide salir al paso de la recesión y anuncia un programa fiscal para contrarrestar la recesión y moderar los impactos en el empleo. Se aplicaron recursos directos a través de programas de obras públicas, e indirectos al pagar aportes de capital al BancoEstado que salió con una política crediticia agresiva de tasas bajas para refinanciar carteras. Por su parte, el Banco Central seguía impávido y mantenía su tasa de política monetaria en niveles muy elevados, 8,25% anual, procurando contrarrestar la presión inflacionaria asociada al shock de precios externos que había afectado a productos energéticos, pero que en menos de tres meses se desplomaron, mientras en Estados Unidos y Europa las tasas de las Bancas Centrales alcanzaban mínimos históricos.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central

La deflación se instaló en la economía chilena, ya que la inflación energética importada desapareció, y de más de \$800 el litro de combustible, se pasó a \$500 en tres meses, y la recesión empezó a generar una espiral de disminución de precios en el comercio de retail para contraponerse a la caída de las ventas vinculada al ciclo recesivo que se profundizaba. En efecto, en el segundo trimestre de 2009, la economía mostró cifras de caídas en torno al 5% de la actividad productiva, y el desempleo seguía incrementándose superando el 10%.



Fuente: Dirección de Presupuesto

El impulso fiscal quedaba desalineado con respecto a los anuncios iniciales, que pronosticaban una desaceleración, pero no una recesión, y se inició el desplome abrupto de la recaudación del impuesto de primera categoría por efecto del bajo precio del cobre y de la brusca caída del IVA debido a la baja de las ventas de consumo principalmente. Sin embargo, no hubo mayores cambios a lo anunciado en enero, porque la Dirección de Presupuestos alertaba sobre el déficit producto del desplome de la recaudación. Sólo a partir de abril, el Banco Central inicia una política monetaria expansiva, que llevó en cuatro meses la tasa a un nivel consistente con la Federal Reserve en Estados Unidos y el Banco Central Europeo. Sin embargo, sólo el BancoEstado actuaba en consonancia, mientras el resto de la banca se resistía a rebajar las tasas de colocación, y se generaba un incremento del spread de tasas que compensaba con creces el menor dinamismo de las colocaciones. Así, BancoEstado aumentó su participación en colocaciones, pero retrocedió en términos de resultados frente a sus mayores competidores que elevaron sus precios y cosecharon mayores ganancias, aún en plena crisis.

El desempleo llegó a su nivel más alto en el tercer trimestre, previo a la elección presidencial, y se generaba presión para una acción más anticíclica de parte del ministro de Hacienda, que ya palpaba el déficit fiscal. De acuerdo a la norma, se recurría a los fondos acumulados como estrategia de estabilización, pero no

se innovaba en materia de gasto y así se restringía la capacidad de reacción de los programas de empleo de emergencia. La política fiscal se transformó en una sucesión de bonos a los hogares de menores ingresos, que sirven para diversos fines, pues se utilizaron para apuntalar los presupuestos familiares por la elevada inflación en 2007 e inicios de 2008, y ahora se utilizaban también para estabilizar el presupuesto familiar debido al aumento del desempleo y la caída de las remuneraciones.

La magnitud del impulso fiscal fue insuficiente, y la política monetaria se había iniciado de manera muy tardía, con lo cual la economía cerró 2009 con un proceso recesivo peor que el de 1999, para registrar una caída del PIB de 1,5%. En el contexto latinoamericano, Chile fue una de las economías más afectadas, pese a ser la mejor preparada con recursos no crediticios disponibles como ninguna otra en la región.

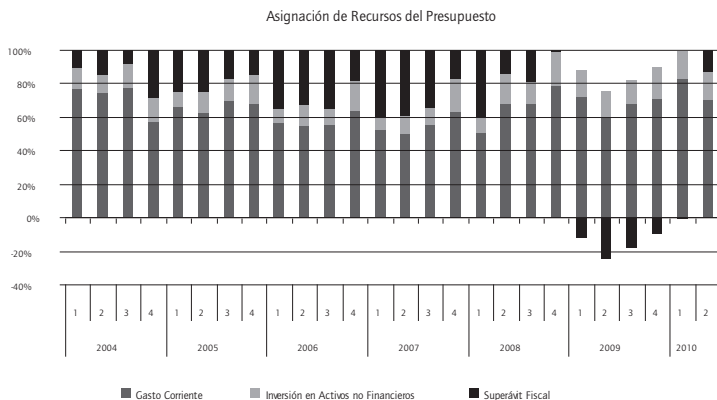
---

#### BALANCE ESTRUCTURAL: GÉNESIS DE UNA POLÍTICA FISCAL NEUTRAL

El balance estructural es un mecanismo de estabilización de las finanzas públicas, en función de un objetivo declarado. Durante la administración Lagos y en los inicios de la de Bachelet, el objetivo era de crear un proceso de acumulación financiera, cuyo costo se expresaba en condicionar las expansiones del gasto fiscal al crecimiento económico de largo plazo y al precio esperado del cobre. En la medida que la economía chilena se viera envuelta de lleno en la crisis económica mundial, se migró desde un superávit más moderado, a una situación de balance estructural para terminar con una situación de déficit estructural de 1,5%.

Una simple apreciación de lo que ocurría con el balance estructural al pasar de un superávit a un déficit podría suponer una acción fiscal anticíclica, pero en realidad es sólo una situación contable que muestra el deterioro significativo de los ingresos fiscales. El gasto fiscal de 2010 no cambió sustantivamente con respecto a lo establecido en la ley de presupuesto, pero el déficit obligó a girar recursos significativos del Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES), con el consiguiente impacto en el mercado cambiario afectando a la baja el tipo de cambio.



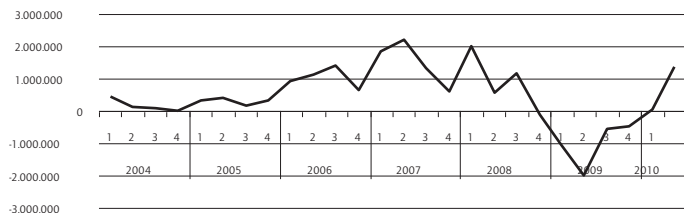


Fuente: Dirección de Presupuestos

Una vez iniciada la fase de recuperación de la economía, debido a la estabilización de los mercados financieros, y al repunte de la demanda mundial, los precios de los principales productos de exportación retomaron los niveles previos a la crisis, y ello ha precipitado un nuevo ciclo expansivo del consumo de los hogares más acomodados. En el primer trimestre, el primer punto de debate entre el Gobierno entrante y la nueva oposición se centró en la situación de mayor o menor déficit heredado. Al cierre del segundo trimestre de este año, las finanzas públicas están nuevamente generando un superávit efectivo que muestra la fuerte contención del gasto que se ejerce en el marco del modelo de gestión de balance estructural. Pese al terremoto, se insiste en mantener el gasto establecido en la ley de presupuesto, recurriendo a reasignaciones de gasto para enfrentar el 2010, desplazando la reconstrucción a los próximos dos años presupuestarios. Así, se aplica una política fiscal más contractiva que mantiene una malentendida neutralidad de corto plazo que prima por sobre la de largo plazo que es la congruente con el enfoque de balance estructural.

En síntesis, el carácter anticíclico de una política fiscal es una decisión arbitraria que compete al Presidente y su equipo económico, ya que los mecanismos de estabilización del gasto público sólo responden a ese designio, y los mecanismos para su determinación están basados en parámetros estructurales del incremento de largo plazo de los recursos fiscales. Por ende, la voluntad política es la que determina el accionar de la política económica frente a situaciones de emergencia, y la mayor celeridad en las soluciones queda restringida a la voluntad del ejecutivo, más aún cuando las fuentes de financiamiento disponibles son diversas y no presentan mayores restricciones.

Inversión Financiera (MMS)



Fuente: Dirección de Presupuestos

Los algoritmos para la determinación del balance estructural han sido sometidos a una revisión por parte de una comisión a cargo de Vittorio Corbo, ex presidente del Banco Central, y que ha emitido su primer informe. El resultado ha sido un ajuste técnico, en el cual el déficit estructural medido por el equipo de Hacienda anterior, ya no se sitúa en torno al 1%, sino que con la nueva forma de medición está en torno al 3%, y se ha definido además que con la nueva metodología, se mantendrá un déficit estructural de 1% hasta el fin del mandato. De acuerdo a las observaciones generadas por el ex ministro Velasco, y el ex director de presupuesto Arenas, estaríamos más bien en una situación de balance estructural que de déficit en una mirada de más largo plazo. En esencia, se trata de un maquillaje técnico que valida la impresión de mayor déficit heredado, en el cierre puntual de 2009, pero que en realidad no introduce mayores cambios en el modelo en aplicación. Se mantendrá la intención restrictiva sobre la inversión, que se verá reforzada con la reconstrucción ya que las iniciativas adicionales se verán seguramente postergadas. Sería del mayor interés que la cuenta de la ejecución de la reconstrucción se mantuviera identificada durante el presupuesto 2011, de modo que se pueda apreciar con claridad cuán expansivo es en realidad el gasto público.

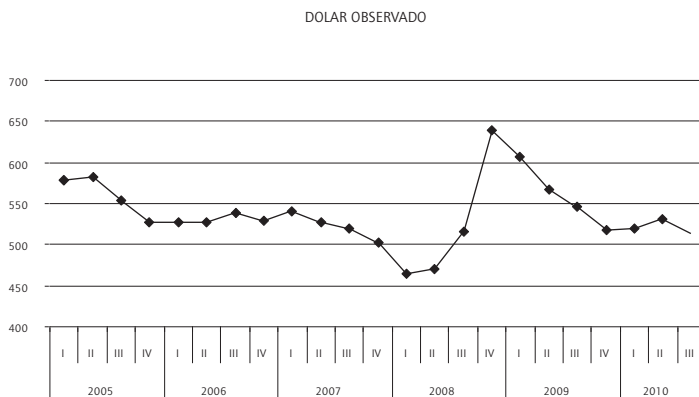
#### TIPO DE CAMBIO BAJO FUEGO CRUZADO DE LA POLÍTICA FISCAL Y DE LA MONETARIA

Desde el año 2000, se estableció un modelo de gestión cambiaria de libre flotación por parte del Banco Central, dejando el valor del tipo de cambio en manos del mercado. La referencia es el de una neutralidad cambiaria, sin intervenciones arbitrarias, y por ende el valor del tipo de cambio responderá a los equilibrios de

oferta y demanda. Cabe preguntarse si efectivamente tal escenario es uno que pueda llamarse de neutralidad cambiaria.

Por un lado, el mercado financiero local no da suficientes garantías de ser lo suficientemente competitivo, debido a la elevada concentración que se observa en la banca, y a las evidencias de situaciones de especulación aprovechando situaciones de arbitraje de tasas y de tipo de cambio con los mercados financieros vecinos. En el caso de los flujos de divisas, estos se encuentran también muy concentrados con lo cual agentes individuales tienen un poder de ingerencia relativamente elevado en el valor del tipo de cambio. Los ataques especulativos son fuente de ganancias patrimoniales relevantes, y por ello la determinación del precio de mercado no asegura un tipo de cambio alineado con la política económica.

Por otra parte, el propio Banco Central genera embates al valor del tipo de cambio cada vez que administra la tasa monetaria, propiciando arbitrajes de tasas que mueven capitales hacia Chile. Se podría decir que es un arbitraje simétrico por cuanto al generar una tasa monetaria más bien expansiva se generaría un éxodo de capitales. Sin embargo, no hay que olvidar la evidente asimetría con la que ha actuado el Banco Central, ya que la apreciación del peso apuntala el logro del objetivo de control inflacionario, mientras que la depreciación del peso introduce el denominado "riesgo inflacionario". El Banco Central mantiene un sesgo a favor del peso reduciendo el valor del tipo de cambio, con los consiguientes impactos en la competitividad precio de la producción local.



FUENTE XXX

Adicionalmente, la política fiscal también presiona el tipo de cambio a la baja porque en situaciones de depresión de los ingresos tributarios, recurre a inversiones

financieras en el exterior que deben monetizarse incrementando la oferta de divisas en el mercado local. No sólo es un problema puntual, sino que además se ha incrementado de manera persistente la modalidad de pago de tributos en moneda extranjera, y por esta vía el flujo de caja tiende a ser un factor adicional de presión a la baja del valor de la divisa. En la medida que el precio del cobre sigue una tendencia alcista, las presiones sobre el tipo de cambio del presupuesto son cada vez mayores, ya que los ingresos tributarios se incrementan por tres vías: impuestos específico a la minería, impuesto de primera categoría e impuesto adicional cuando se remesan utilidades.

Sin duda que el requerimiento de una acción coordinada para evitar la apreciación excesiva del peso es un imperativo para un país que ha definido a los exportadores como los agentes económicos del crecimiento de largo plazo, que deben enfrentar inestabilidades excesivas de una variable medular como el tipo de cambio para la competitividad en el exterior. En el momento actual, se presenta un escenario muy similar al de 2007 con un superávit comercial creciente debido al elevado precio del cobre, una tasa monetaria al alza por posibles riesgos inflacionarios derivados de un consumo privado que crece de forma desmedida, y el tipo de cambio a la baja arbitrado por mesas de dinero con posiciones demasiado líquidas en divisas. Las contradicciones entre el Banco Central y Hacienda son evidentes, pero no hay acciones concretas. Mientras el Banco Central mantiene su programa de "normalización monetaria" elevando cada mes la tasa monetaria en 50 puntos base, contrastando con los principales mercados financieros mundiales que siguen con tasas monetarias muy bajas para consolidar la recuperación del crecimiento económico; Hacienda expresa su preocupación únicamente, y el tipo de cambio sigue a la baja. La espiral del consumo tiene una connotación especial ya que no se explica por tasas de interés bajas, sino que debe atribuirse más bien al efecto riqueza que genera el desempeño de la bolsa local y la propia apreciación del peso en el segmento ABC1 de hogares más acomodados del país. Los analistas de la banca mantienen el conveniente asedio sobre el Banco Central para que impulse al alza las tasas de interés, y el tipo de cambio bajo no les incomoda. Por otra parte, el sector real de la economía se ve afectado en sus resultados, especialmente los exportadores no mineros, y las empresas productoras de servicios no exportables, como las eléctricas, de telecomunicaciones y las sanitarias que también ven con preocupación que sus fórmulas de ajuste de las tarifas son bastante sensibles al valor del tipo de cambio, y por ende esta baja se refleja en sus resultados operacionales.

---

#### TASA MONETARIA Y BANCA: PROBLEMAS DE TRANSMISIÓN

La crisis es también una oportunidad para evaluar la efectividad de la institucionalidad para incidir en el ciclo económico. Un primer aspecto ya se abordó, y se ha enunciado que en términos de oportunidad el accionar de la política fiscal y de la monetaria fue en ambos casos tardíos. Ahora, también se ha acumulado

evidencia para evaluar la real incidencia de las medidas para compensar el ciclo depresivo.

El programa de Hacienda fue bastante débil en su impronta inicial de compensar la caída del gasto privado, y su accionar se diluyó aferrándose a su regla fiscal, y mantuvo la neutralidad del gasto público que no se vio mayormente alterado.

El accionar el Banco Central fue bastante intenso en materia de llevar la tasa monetaria a los niveles más bajos que se haya visto en los últimos diez años, una vez que se decidió a actuar. Adicionalmente, El Banco Central dio acceso a financiamiento de corto plazo a muy bajo costo para la banca, equiparado con la TPM. Sumado a lo anterior, BancoEstado aplicó una agresiva estrategia de refinanciamiento de cartera con tasas muy por debajo del promedio del mercado, a instancias del ministerio de Hacienda como iniciativa para acelerar los mecanismos de transmisión de la política monetaria a la red bancaria y financiera. La respuesta no fue la esperada, ya que el sistema financiero sólo respondió parcialmente a los golpes de timón de la política económica.

La Banca Retail, reaccionó favorablemente reduciendo las tasas de créditos de consumo al igual que BancoEstado, pero los bancos con mayor nivel de colocaciones en el mercado se mantuvieron más bien al margen, y mantuvieron tasas más bien elevadas en el contexto de la crisis. El sistema financiero generó una rebaja sustancial de las tasas hipotecarias, en una señal clara de evitar ser un elemento adicional de restricción a la venta de inmuebles nuevos que afecta aún a la construcción. El refinanciamiento se orientó preferentemente a la empresa de mayor tamaño, quedando las más pequeñas y las personas expuestas a costos financieros relativamente elevados. La rebaja de tasas se hizo perceptible con varios meses de rezago, y la banca privada sólo salió al mercado una vez que se tuvo señales inequívocas de que la recuperación ya se iniciaba.

En un movimiento consistente y congruente con una banca de características oligopólicas, en la medida que el Banco Central inició la "normalización monetaria", la banca privada anticipó el nivel de la tasa monetaria a fin de año, y al menos las tasas cortas reflejaron un alza significativa. El consumo privado ha crecido de manera persistente, y en esa espiral ascendente la banca ha contribuido mediante un marketing agresivo orientado a los segmentos de mayores ingresos, y a los de ingresos medios y bajos les ha ampliado su capacidad de endeudamiento pero con un incremento marcado en el costo de financiamiento, especialmente de tarjetas de crédito y préstamos de consumo de montos inferiores a los dos millones de pesos.

Finalmente, la crisis ha sido bastante indicativa del accionar de la banca, que juega a ganador en todo escenario. Es marcadamente procíclica en materia de colocaciones, ya que en períodos de crisis se torna bastante conservadora y se muestra reacia a refinanciar, y en materia de tasas es más bien anticíclica, elevando el costo de financiamiento, generando ganancias por la vía del spread y no del volumen. En las fases expansivas, la situación es la inversa, y las ganancias responden a una dinámica de colocaciones más activa con una moderación en los spread que se aplican. La concentración y la estructura oligopólica del mercado bancario son

elementos sustantivos que permiten la generación de rentas económicas elevadas en todo tiempo del ciclo económico.

La propuesta de un SERNAC financiero aparecía como una opción reguladora que podría generar más competitividad en el sistema, o al menos una instancia de mejor y más eficiente defensa de los consumidores individuales sin poder de negociación en el sistema. La entidad reguladora de la banca ha evitado de manera persistente tomar acciones de defensa de los consumidores financieros, y la iniciativa habría generado un marco de acción coordinado, fortaleciendo así la acción de regulación transformándola en un proceso más integral. Sin embargo, la iniciativa se diluyó y ha quedado como una línea de acción reforzada al interior del SERNAC, lo cual indudablemente debilita las acciones específicas a favor de los consumidores financieros. En la medida que transcurra el tiempo se podrá evaluar si la ampliación de funciones permite una acción regulatoria y de defensa del consumidor financiero eficaz.

---

#### ROYALTY Y EL FALSO DILEMA DE FINANCIAR LA RECONSTRUCCIÓN

El gobierno del presidente Piñera asume en condiciones de emergencia debido al terremoto y maremoto que afectaron a una vasta franja costera a fines de febrero. Sin duda, que desde marzo de 1985, este cataclismo es el que más ha afectado a la economía nacional, y requerirá también de un esfuerzo especial para acometer la reconstrucción.

Sin embargo, la realidad actual de la economía chilena es muy superior a la de 1985, cuando el país recién iniciaba la recuperación de la Gran Depresión de 1982 y 1983. Más aún, las finanzas públicas muestran en la actualidad una solidez nunca antes vista, al disponer de una gran capacidad de endeudamiento interno y externo, a lo que se agrega una cantidad importante de activos financieros de elevada liquidez.

La propuesta reseñada por el gobierno para financiar la reconstrucción es bastante heterogénea en cuanto a los instrumentos considerados. Se recurre al endeudamiento, privilegiando el externo, con una novedosa emisión en el exterior de bonos en pesos, y se recurre además a fuentes tributarias con una mezcla de alza de impuestos bastante acotada, y otro mecanismo de anticipo de recaudación al elevar de manera transitoria la tasa del impuesto de primera categoría que pagan las empresas. En el camino, el sector bancario logra un beneficio importante al reducirse a la mitad la tasa de impuesto de timbre y estampillas, que grava a las operaciones crediticias. Otras acciones fueron en la dirección de restringir el gasto tributario que significan determinadas exenciones, como ponerle cota anual a los depósitos convenidos en las cuentas individuales de las AFP y limitar la cantidad de propiedades por persona natural que puede acogerse a los beneficios tributarios del

DFL-2. Finalmente, aún está disponible la facilidad de giro del Fondo de Estabilidad Económica y Social (FEES).

Con un discurso de equidad de la carga, el propio Presidente ha impulsado una propuesta de modificación del actual impuesto específico a la minería (IEM) para incrementar el aporte tributario de las grandes empresas mineras. Desde 2006 la Gran Minería se ha visto beneficiada de un ciclo de alto precio del cobre, y de otros minerales metálicos, elevando sustancialmente sus márgenes operacionales y sus utilidades netas. Las rentabilidades sobre el capital o los activos son asombrosas, y en algunos años han superado el 100%, situación extremadamente extraordinaria en el contexto empresarial. Lo que hay que dejar en claro, es que tales resultados no se deben a eficiencias en la gestión, sino al cambio en el precio relativo de un recurso natural que estas empresas sólo extraen y refinan, y por tanto parte de esa utilidad anormal debiera ser compartida con el propietario del recurso, en este caso el Estado de Chile. Sin embargo, las empresas gozan de una invariabilidad tributaria hasta el año 2017, y por ende cualquier cambio en la recaudación tiene que lograrse mediante un cambio voluntario a un régimen de mayor IEM. Así, el dueño del recurso ha quedado impedido de acceder a los beneficios del ajuste de los precios de mercado, y su recaudación si bien se ha incrementado no tiene parangón con el incremento de las utilidades de la Gran Minería Privada. En este contexto, se valoriza notablemente el disponer de una empresa pública con liderazgo en el sector, pero más de la mitad la producción la realizan las empresas privadas, con lo cual la pérdida patrimonial es significativa.

Es en el contexto del financiamiento de la reconstrucción que el gobierno ha planteado la propuesta que elevaba marginalmente el impuesto actual de 4%, que sube al vencimiento de la invariabilidad en 2017 a 5%, llevándolo a 9% cuando los márgenes operacionales exceden del 75%, con lo cual la carga tributaria total quedaría para la grandes empresas cercano al 42% garantizado por el DL-600. ¿Cómo acceden voluntariamente las empresas a cambiarse a esta propuesta de mayor carga tributaria cuando tiene garantizada invariabilidad hasta el 2017? Se otorga un nuevo período de invariabilidad de ocho años, hasta el 2025. En el primer trámite legislativo, el royalty quedó fuera de la ley, pero se ha insistido nuevamente, y la Concertación, desde la oposición, ha presentado una propuesta alternativa que considera tres ámbitos fundamentales: fin al otorgamiento de invariabilidad tributaria, instaurar un nuevo estatuto para la inversión extranjera derogando el DL-600, y un IEM que regiría a partir de 2018 que define mayores tributos según margen operacional con un máximo de 18% para márgenes del 80%. En este contexto, la carga tributaria fluctuaría entre el 38,25 y el 46,7% en el caso de precios del cobre que superen los 3 dólares la libra, y las empresas mantendrían rentabilidades superiores al 40%, pero el Fisco obtendría una significativa mayor recaudación.

¿La reconstrucción requiere con tanta urgencia el royalty como fuente de financiamiento? Existen muchas otras fuentes que permiten contar con los 1.000 millones de dólares que desea obtener el Gobierno, de forma segura y sin tener que entregar concesiones especiales a cambio. Sostener que es vital aprobar un ajuste modesto de incremento del IEM es concederle regalías excesivas a la Gran Minería

del Cobre, y que el Fisco se someta por segunda vez a una pérdida patrimonial. Cuando se aplicó el IEM el precio del cobre estaba por debajo de 1 dólar la libra, lo cual hacía difícil imaginar los actuales precios de 3,5 dólares la libra, y por ende hay que vislumbrar posibles escenarios con el precio en rangos aún mayores, y las finanzas públicas deben participar de ese beneficio en mucho mejores condiciones a las actuales.

---

#### ¿A PROPÓSITO DE LA CASEN: SALARIO MÍNIMO ÉTICO O INGRESO ÉTICO FAMILIAR?

---

La encuesta CASEN fue el último hito del gobierno de la Presidenta Bachelet. El objetivo de la encuesta es evaluar la evolución de la pobreza e indigencia en Chile, pero además despliega variada información acerca de la distribución del ingreso. Es la primera oportunidad en que esta encuesta se levanta en un año marcado por un ciclo económico recesivo, y como era de esperar mostró un deterioro en cuanto a la cantidad de hogares bajo la línea de pobreza que se incrementó con respecto a la medición anterior de 2006. La crítica oficial inicial pretendió enrostrarle al gobierno de Bachelet la falencia de los programas sociales, situación que no se sostuvo más que unos días, porque cuando se desplegaron resultados que mostraban las fuentes de ingreso, surgió con fuerza el legado de Bachelet. Las transferencias monetarias aparecen como fuentes importantes del quintil más pobre, que sin duda evitan que todo este segmento quede bajo la línea de pobreza. Otros datos importantes muestran que la mayor parte de los hogares pobres se encuentran activos en el mercado laboral, pero sus ingresos son insuficientes. La inflación de los pobres pasó la cuenta debido al incremento importante que registró la canasta alimenticia más básica, mostrando la fragilidad de los hogares de bajos ingreso y los de la clase media frente a al presupuesto que se destina a alimentación y transporte.

Otra prueba de ello fue el reajuste del salario mínimo de 165.000 a 172.000 pesos, es decir un incremento de 4,2%. Las sucesivas alzas del Transantiago representan un mayor gasto de al menos 4.000 pesos mensuales para desplazarse al trabajo, a lo cual se debe agregar el alza de 8% de las tarifas eléctricas y de los alimentos, y en menos de tres meses el reajuste es insuficiente para mantener el nivel de gasto del salario mínimo.

El umbral absoluto de la pobreza tuvo un ajuste significativo de acuerdo a la última encuesta CASEN, subiendo de \$250.000 mensuales (\$47.000 por integrante del hogar) a \$320.000 mensuales (\$64.000 por integrante del hogar). En estas condiciones, un hogar requiere al menos de dos adultos integrantes percibiendo el ingreso mínimo al menos, lo cual supone un desafío bastante grande porque se requiere entonces de una incorporación masiva de las mujeres del primer quintil al mercado laboral.

El debate se torna entonces bastante más interesante, porque ya el ingreso ético familiar deberá situarse por arriba de \$320.000, y por otro lado se requiere de ingresos mínimos más elevados si no se incrementa sustantivamente el apoyo para facilitar la inserción de las mujeres de los estratos de menores ingresos al



mercado laboral. Los programas de salas cuna y de horarios extendidos en jardines infantiles son medidas propulsoras del empleo que cobran mayor sentido a la luz de lo presentado por la CASEN. En un plano adicional, las condiciones de empleo del mercado laboral son precarias, y esa parece ser una de las causas mayores para que los hogares no estén en permanente riesgo de pobreza. No basta con acceder a empleo para no ser pobre si las compensaciones no son suficientes, y si los mecanismos de protección social tienen un diseño que impiden utilizarlos de manera expedita, como es el caso del seguro de cesantía. El gobierno ha esbozado iniciativas tanto en términos de ingreso ético familiar como de ajustes al seguro de cesantía, que deberán ser ratificadas mediante presentaciones a la discusión legislativa de proyectos de ley durante los próximos meses.

---

#### LAS PERSPECTIVAS FUTURAS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

En los próximos meses habrá iniciativas trascendentales de parte del Ejecutivo: la discusión del royalty, la del proyecto de ley de presupuesto, y el reajuste de remuneraciones del sector público.

La presentación del proyecto de ley de presupuesto será la primera instancia en la que se podrá evaluar la impronta del nuevo gobierno. Los programas sociales serán sometidos a revisión, y una hipótesis que se puede barajar es que habrá un giro hacia la contratación de servicios al sector privado, por la vía de concesiones hospitalarias, de incrementar la subvención escolar, en desmedro del fortalecimiento de las capacidades de proveer directamente los servicios de uso público.

Una de las preocupaciones de los funcionarios del sector público radica en lo que ocurrirá con las plantas de contrata y de honorarios, ya que se han anunciado varias reorganizaciones y reformulación de funciones en diversos ministerios y servicios. En el último trimestre de este año, la mayor parte de las contrataciones vence, y por ende habrá que ver lo que ocurra con ese personal, y como se reacomoda la gestión para seguir con las prestaciones a la ciudadanía sin que se vea afectado el suministro en las condiciones actuales.

Otro ámbito de interés público es conocer cómo se enfrentará la poca capacidad fiscalizadora que se ha hecho evidente en el sector minero, previamente en la salmonicultura, y también en el área ambiental. En todos los servicios involucrados con funciones de fiscalización en terreno se ha evidenciado carencia de recursos materiales y humanos para realizar oportuna y eficazmente los procesos requeridos.

La incógnita se plantea en términos de la inversión, que debiera ser uno de los componentes más agresivos, toda vez que se ha solicitado y aprobado la recaudación de recursos adicionales para la reconstrucción. Al mismo tiempo, se debe mantener los proyectos que permiten fortalecer el acceso de la población a los servicios públicos en las zonas que no han sufrido impactos severos del terremoto

y maremoto, de modo que se restablezcan los desequilibrios que ha provocado la reasignación de recursos en la ejecución del presupuesto actual.

Ya los sectores más conservadores plantean la necesidad de un presupuesto austero, que seguramente generará presiones para ajustes en lo que a gasto corriente se refiere, y pregonarán una inversión que se expanda, por la vía de licitaciones y concesiones en las que los privados son los más estimulados.

El reajuste de remuneraciones será un momento álgido para las organizaciones de trabajadores del sector público, toda vez que se esgrimirá un presupuesto austero, y se extremará también la baja productividad global de la economía. A través de los medios se ha planteado un incremento que no supere el PIB, incluso algunos sostienen un 4% real, a lo cual se le agregaría el ajuste inflacionario proyectado en torno al 3% para 2011. En ese contexto, el espacio para reajustes no es muy amplio, sujeto a que se mantengan los niveles de dotaciones actuales.



**Política y Economía  
Bicentenario  
de la Política  
Bajo la Adm  
de Sebastián**

**3**

# Equidad en el o: el Caso a Social ministración n Piñera

# Política y Equidad en el Bicentenario: el Caso de la Política Social Bajo la Administración de Sebastián Piñera

Eugenio Rivera Urrutia<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN.

El artículo busca establecer una breve línea base general que dé la partida al seguimiento de la política social bajo la Administración de Sebastián Piñera, de manera de concentrar el análisis en las implicancias directas e indirectas de las políticas de la actual administración en la reducción de la inequidad y la superación de las múltiples exclusiones presentes en nuestra sociedad, identificando las principales tendencias, analizando avances, retrocesos y obstáculos.

Con tal objetivo, en la segunda sección se hace un breve balance de la política social de los gobiernos de la Concertación centrandó la atención en los dos últimos gobiernos en que se produce un giro relevante en la política. Se analizan los avances alcanzados y se revisan, también, las principales limitaciones de esta experiencia.

Sobre esta base, en la tercera sección se caracterizan los lineamientos principales de la política social desarrollada por la actual administración. Se busca identificar los elementos de continuidad y resaltar las características propias de la nueva política. Posteriormente, en la cuarta y quinta sección, se procede al análisis pormenorizado de las políticas de salud y educación que se perfilan bajo el nuevo Gobierno. En la sección 6 se describe la principal modificación institucional del área social, esto es el proyecto de creación con base en el Ministerio de Planificación, del Ministerio de Desarrollo Social. Vista en su conjunto, la nueva política parece sustentarse más en el modelo desarrollado por los sucesivos gobiernos de la Concertación pero, potenciando aún más, el rol de la provisión privada en perjuicio de la

<sup>1</sup> Doctor en Ciencias Económicas y Sociales. Se desempeña actualmente como director del Programa Económico de la Fundación Chile 21 y como consultor internacional.

provisión pública de los servicios sociales. El artículo concluye con un esfuerzo por conceptualizar los rasgos generales de la nueva política social.

---

EL PUNTO DE PARTIDA: CLAROSCUROS DEL GOBIERNO DE MICHELLE BACHELET EN LA POLÍTICA SOCIAL.

Desde 1990 Chile vivió en un clima de amplia estabilidad política y de políticas marcadas por la continuidad. La Concertación se propuso democratizar el país sin afectar el crecimiento económico. Las tensiones sociales heredadas y la propia orientación programática de la Concertación hicieron indispensable dar un sello social a la gestión gubernamental. El resultado social fue hasta 2009 el de un fuerte mejoramiento de las condiciones de vida promedio de la población medida en mortalidad infantil, esperanza de vida y cobertura educacional, junto a un mayor acceso general a bienes y servicios y a una disminución de la pobreza monetaria absoluta (Martner, 2009.) El talón de Aquiles es sin embargo la alta desigualdad medida en términos de pobreza relativa, distribución del ingreso monetario y movilidad social (id.).

Bajo los gobiernos de Ricardo Lagos y Michelle Bachelet tiene lugar un quiebre relativo con las tendencias de la política social aplicadas hasta ese momento. Ello se tradujo en la creación del Auge en salud, la constitución de un sistema previsional público y el desarrollo del programa "Chile crece contigo", entre otras iniciativas que representaron un giro hacia una política orientada a garantizar el

acceso a los servicios sociales. En este contexto, es relevante la pregunta respecto de ¿por qué se produce esta modificación sustancial en la política social?

Hacia finales de la década de los 90, Chile aparecía como un país exitoso en todas las dimensiones relevantes. El crecimiento económico alcanzaba cifras en torno al 6% promedio, el ingreso per cápita se había duplicado en la última década, la inflación había caído sustancialmente, se había logrado una fuerte reducción de la pobreza, habían aumentado los salarios reales, se había incrementado el gasto social en educación, salud y vivienda en casi 100%. Sin embargo, el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano de 1998 constataba una notable paradoja:

*“junto a estos logros y avances importantes coexisten grados más o menos significativos de desconfianza tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones de las personas con los sistemas de salud, previsión, educación y trabajo... Constatamos una modernización exitosa si nos atenemos a los indicadores macrosociales... Existen altos grados de “integración sistémica” en el sentido de que dichos sistemas de salud, previsión, trabajo y educación ofrecen una cobertura importante de la población correspondiente... No obstante, los chilenos se manifiestan inseguros en cada uno de los campos mencionados. A pesar de un avance modernizador, o quizás a causa de él, la mayoría de la gente, según la base empírica de este Informe, se siente insegura de encontrar empleo, y no está convencida de que la educación vigente asegure el futuro de sus hijos. Tampoco confía en poder costear una atención médica oportuna y de buena calidad, y teme no tener ingresos suficientes para vivir adecuadamente en la vejez.” (PNUD, 1998)*

El documento generó una amplia discusión. La élite política estaba impresionada por el alto grado de abstencionismo, voto blanco y nulo que había caracterizado la elección parlamentaria de 1997 y la publicación del PNUD parecía explicar la masividad del fenómeno. Para un sector de la Concertación, la persistencia que había mostrado el modelo económico heredado del régimen militar luego de ocho años de gobierno democrático era expresión de que dicho modelo, liberado de las connotaciones autoritarias y antidemocráticas de su origen, representaba la nueva modernidad. Desde esta perspectiva, lo que cabía era simplemente perfeccionar el modelo heredado, arreglar el sistema previsional privado, mejorar el sistema de salud privada y seguir apostando a un sistema educacional en que la no discriminación de las subvenciones se traducían en una discriminación flagrante para los sectores más vulnerables.

Para el otro sector, la experiencia acumulada, había dejado en evidencia que la privatización de la salud, de la previsión y de la educación si bien podía servir a los sectores acomodados, no representaba una solución para la mayoría de la



población. Esta convicción orientaría la política social en los gobiernos de Lagos y Bachelet.

Una mirada de largo plazo de la política social de los tres primeros gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia en Chile permite observar un proceso iniciado con la intención de “humanizar” el modelo de crecimiento hasta la reforma de la salud pública que da un giro en la política social, iniciando un quiebre que la distancia del modelo heredado del régimen militar. Pilar principal de este giro es la voluntad de garantizar el derecho de las personas a acceder a una salud de calidad, independiente de los niveles de ingreso. No se trataba ya de garantizar mínimos, sino establecer un límite de calidad de vida bajo el cual ninguna persona debería vivir, y definir un horizonte al que toda la población podría eventualmente llegar. Bajo esta perspectiva, “cuando la sociedad entiende que determinados bienes o servicios deben estar al alcance de todos, independientemente de lo que determine el mercado, la sociedad para ello está estableciendo una determinada política pública”. Se requiere por tanto, “un nuevo balance que reequilibre los derechos de los trabajadores y la satisfacción de esos derechos con los requerimientos de una economía eficiente integrada al mundo global” (Lagos, 2008. pp. 28 y ss.)

En el gobierno de Frei, fue de primordial importancia la reforma de la justicia que junto con introducir la justicia oral y la separación entre la tarea de investigación y de juzgamiento con la creación del Ministerio Público y el Defensor Público en lo penal, creó las condiciones para democratizar el acceso a la justicia. La lucha contra la pobreza heredada del régimen militar fue sin duda un componente primordial de la política social de los cuatro gobiernos de la Concertación. El 2001, el FOSIS inicia un programa piloto de apoyo psicosocial denominado Puente en cuatro regiones, destinado a atender a cada familia en su hogar, con un método y sistema de seguimiento estandarizados, por un período de dos años. En el año 2002, el Presidente Lagos se propuso erradicar la pobreza extrema, mediante la creación de “Chile Solidario”. El programa estaba orientado a atender a todas las familias en situación de extrema pobreza<sup>2</sup>.

El Plan de Acceso Universal y Garantías Explícitas de Salud (AUGE) tuvo como objetivo garantizar el acceso a atención médica, dentro de plazos estrictos predefinidos, a todos los pacientes que cumplan determinados criterios de inclusión, según patologías preestablecidas. La reforma sufre un grave traspié al no ser aprobado el Fondo de Compensación Solidaria (FCS) (Castiglioni, 2007). Desde el punto de vista del quiebre con el modelo predominantemente privatizado que regía hasta ese momento así como del esfuerzo por integrar un sistema dual poco eficiente y contrario a los objetivos de integración social, el FCS era crucial ya que estaba destinado a “redistribuir los costos del auge entre los sistemas público y privado. Iba a ser financiado a través de un monto fijo por los miembros de ambos

2 La población objetivo se estimó en 210.000 familias y 15.000 adultos mayores solos, sin previsión social. La cifra total era de cerca de 850.000 personas (Martner, 2009)

subsistemas...El FCS tenía como objetivo terminar con las diferencias de precio relativas al sexo, edad y otros factores de riesgo”<sup>3</sup>

¿Cómo evaluar la reforma? El sector público se ha consolidado como el eje del sistema de salud. Al año 2007, el 69,5% de la población estaba en FONASA, el 16% en la salud privada, el 3,11 en el sistema especial de las fuerzas armadas y el 11% carecía de protección. El AUGE tenía incorporadas 56 patologías que daban cuenta del 75% de la carga de enfermedad y de aproximadamente la mitad de las hospitalizaciones (Monasterio, 2007). A causa de la implantación del Plan Auge, el gasto público en siete años aumentó en aproximadamente 75% (Urriola, 2007).

La principal reforma de la Presidenta Michelle Bachelet es sin duda la previsional. Ella incluyó la creación del sistema público de pensiones y el perfeccionamiento, a juicio de sus propulsores, del sistema de capitalización individual. Mientras que el componente solidario representa la concreción de una larga lista de demandas de la población, excluida del sistema de capitalización individual; dicho perfeccionamiento respondió a las proposiciones de diversos actores de la industria que buscaban fortalecer su participación en el negocio mediante la estructuración de una sofisticada industria que reflejara con plenitud la euforia desatada con el crecimiento del sector financiero internacional.

El “sistema solidario”, aunque definido como “complementario” del sistema de pensiones a que se refiere el decreto ley N° 3.500, de 1980, constituye en realidad una ruptura con el sistema de capitalización individual. El nuevo sistema está estructurado sobre la base de una lógica solidaria que rompe con la llamada justicia actuarial del sistema de capitalización individual. Dicho con otras palabras, el sistema solidario traduce en la política pública, el objetivo de establecer derechos garantizados que contravienen la lógica de que quién tiene mayores riesgos, debe pagar mayores costos o recibir menores beneficios. Rompe además con la lógica tradicional, del sistema multipilar, que preveía un “pilar público” modesto. El componente más importante de la reforma es el que crea sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez. Este sistema incluye la Pensión Básica Solidaria de Vejez, a la que tendrán derecho las personas que no tengan pensión en algún régimen previsional y que hayan cumplido 65 años; integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre y acrediten residencia por un lapso no inferior a 20 años en el país, contado desde que el individuo haya cumplido 20 años y en todo caso por un lapso de 4 años en los últimos 5 años a la presentación de la solicitud. El monto de la pensión es de \$ 75.000 (US\$ 150 dólares aproximadamente) a partir de julio del 2009 y estará sujeta a reajuste conforme a la inflación. El nuevo sistema incluye también el “Aporte previsional solidario de vejez”, para las personas que sólo tengan derecho a una o más pensiones regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980, y que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la pensión máxima

con aporte solidario que tendrá un valor de \$ 250.000 a contar del 1 de julio de 2012 y se reajustará conforme a la inflación<sup>4</sup>.

En este contexto de innovación de la política social, destaca también el programa Chile Crece Contigo, creado en 2007 como Sistema de Protección Integral a la Infancia para “acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor. Su propósito es apoyar el desarrollo en la primera infancia (desde la gestación hasta los 4 años). Hay consenso científico acerca de que en esta etapa se modelan y estructuran las bases fundamentales de las características físicas, cognitivas y psicológicas que se consolidarán en sucesivas etapas del desarrollo. En ninguna otra etapa del crecimiento de las personas se repiten niveles semejantes de desarrollo cerebral como los existentes durante la primera infancia. Algunas medidas son de carácter universal, otras destinadas a los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, y otras a aquellos niños y niñas que pertenecen a hogares del 40% de menores recursos del país, o que presentan alguna situación de vulnerabilidad especial”(Martner 2009).

Las tres áreas de política social representan, sin duda un gran avance. También fue importante en el marco de la crisis financiera, la política de subsidios que en el año 2009 blindó a los más vulnerables frente a los efectos de esa crisis. La publicación de los resultados de la encuesta CASEN del año 2009 cayó, sin embargo, como un balde de agua fría en la Concertación, al constatarse un aumento de la pobreza desde 13,8 en el año 2006 a un 15,1 en el 2009. Aún cuando hubo esfuerzos de algunos columnistas por sostener que esa evolución era sólo producto de incremento coyuntural de los precios de los alimentos y del incremento de la desocupación producto de la crisis internacional, es necesario reconocer que ello es resultado, también, de una política social orientada a compensar las dificultades que plantean una política económica ortodoxa, que no releva la importancia de la PYME que concentra el 80% de la población laboral y de una política laboral que no abordó ni la extrema asimetría entre trabajadores y empresarios ni los desequilibrios que caracterizan el mercado laboral. El reconocimiento de que el 70% de los pobres trabajaban es una expresión dramática de estas limitaciones. Tampoco se abordaron, suficientemente, los condicionamientos que derivan de dimensión territorial de la desigualdad, donde las comunas más ricas concentran las buenas escuelas, los buenos hospitales y los parques. El excesivo énfasis en políticas focalizadas es consistente con estos resultados. La persistente desigualdad no debe extrañar en el contexto de la fuerte concentración económica que caracteriza la evolución del modelo económico.

4 La Pensión Básica Solidaria es una pensión de carácter no contributivo, mientras que el Aporte Previsional Solidario es un beneficio que complementa a las pensiones que el beneficiario recibe. Así, una persona que cumpla con los requisitos para acceder al Sistema de Pensiones Solidarias, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema le otorgará la Pensión Básica Solidaria (PBS), la que en régimen alcanzará a \$75.000 pesos. El Aporte Previsional Solidario, en cambio, complementará a las pensiones que el beneficiario, que cumpla los requisitos de acceso (haber cumplido 65 años, haber residido en el país más de 20 años y formen parte del 60% más pobre), perciba. Este beneficio tendrá un carácter solidario, ya que su monto decrecerá con el monto de las pensiones que se perciban, hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto igual o superior a \$250.000 (US\$ 460 aproximadamente), cuando la reforma entre régimen.

#### LAS DIRECTRICES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL.

El eje de la nueva política social está sustentado en el esfuerzo por hacer de Chile un país desarrollado que permita eliminar la pobreza y crear un país con igualdad de oportunidades. Se trata de una nueva "transición" que busca no solamente progreso material, también progreso espiritual; que releve el valor de la vida y la familia de la libertad, la justicia, la solidaridad, el trabajo bien hecho y la responsabilidad. (Primer discurso presidencial) En este esfuerzo le cabe al Estado un rol fundamental para garantizar a todos los chilenos, la oportunidad de acceder a niveles mínimos de bienestar, que les aseguren una vida digna y confortable. La nueva política social busca hacer más efectiva la protección social pero quiere dar un paso más allá pues apunta a entregar herramientas e incentivos apropiados para que las personas puedan salir adelante, por sus medios y con el apoyo del Estado y su familia. Ejemplo de esta nueva política es el Ingreso Ético Familiar, que se implementará gradualmente a partir del 2011, que además de garantizar un ingreso básico, exige a los beneficiados esfuerzos de capacitación, búsqueda de empleo para los adultos en edad de trabajar y asistencia a clases y controles de salud para los menores. Esta política además de fortalecer las capacidades de desarrollo de las personas, contempla el retiro progresivo de los beneficios a medida que aumentan los ingresos familiares, de modo que no se convierta en una red que atrape, sino en una que impulse a superar la pobreza. En este sentido, rompe con las políticas impulsadas por la Concertación que habrían puesto el énfasis principal, en el asistencialismo (Larroulet, 2010)

Desde el punto de vista del financiamiento de la política social, la política gubernamental presentó sorpresas. La idea Piñera de que el terremoto del 27 de febrero requería una contribución especial de los grupos más pudientes (Ominami, Rivera y Titelman (2010) encontró el rechazo en los sectores más tradicionales de la derecha e incluso provocó ciertas contradicciones en el Gobierno. Hernán Büchi planteó con crudeza la contradicción al señalar que la iniciativa era equivocada, pues con los mismos argumentos se podía justificar una reforma tributaria para financiar la salud y la educación, a los cuales denominó "terremotos crónicos". En una reciente intervención, el ministro de la Presidencia reiteró que no es adecuado aumentar la carga tributaria para mejorar la distribución del ingreso y reducir la pobreza, pues se generan incentivos o desincentivos perjudiciales. No obstante, introdujo un leve matiz al señalar la conveniencia de gravar males, como la contaminación y la congestión. En tal sentido, se insinúa la búsqueda de un acuerdo tributario con estos elementos. En todo caso, para el nuevo Gobierno los pilares para mejorar la distribución del ingreso son la reforma a la educación, cuya calidad ha estado estancada por dos décadas, y las políticas pro empleo, como la reciente histórica rebaja tributaria que se aprobó en el Congreso y que beneficiará a más de 600.000 pymes.(Larroulet, 2010)

Preocupa a la nueva política social, la caída de la tasa de natalidad que ha experimentado el país. El Gobierno del Presidente Piñera se propone hacer esfuerzos para alterar esa tendencia, con medidas como el aumento del Subsidio Único Familiar, la creación de un ingreso ético familiar para las familias vulnerables, la prolongación del posnatal o la extensión del derecho de los padres a contar

con salas cuna para sus hijos. A ello se suma el desarrollo de una política urbana integral con barrios más amables y viviendas más grandes y dignas, que ofrezcan un contexto adecuado para una buena convivencia familiar.

---

#### LA POLÍTICA DE SALUD.

Dos son probablemente los ámbitos en que se jugará el futuro del modelo económico y social chileno, bajo el presente Gobierno: la educación y la salud. Ambos sectores enfrentan feroces encrucijadas en que se definirá su naturaleza esto es su carácter más o menos solidario e integrador, las características de la combinación pública y privada y la calidad de los sistemas como un todo. En la presente sección se analiza el sector salud, con énfasis en los debates que están cruzando la salud privada y su interrelación con el sector público.

La salud privada pasa por una profunda crisis. Desde hace algunos años, el número de afiliados al sistema ISAPRES tiende a estancarse e incluso a caer. Entre los años 1997 y 2009, un millón cuatrocientas mil personas lo abandonaron por la imposibilidad de enfrentar los altos costos de los planes. Las dificultades financieras que enfrentan los afiliados para mantenerse en el sistema, cuando entran en situaciones de mayor riesgo, producen un éxodo al sistema de salud pública.

Estos problemas han generado caídas significativas de las rentabilidades de las instituciones de salud previsional. En efecto, en el año 2009 el resultado operacional de las ISAPRES fue de 0,3% como proporción de los ingresos y la rentabilidad de un 2%. Estas cifras se comparan negativamente con lo sucedido en el año 2008, en que se alcanzaron cifras de 1,8 y 2,9% respectivamente, las cuales ya resultaban poco satisfactorias. La evolución general que expresan estas cifras ha tendido a generar esfuerzos por reestructurar los modelos de negocio de la salud privada e introducir cambios en la integración vertical entre las ISAPRES y los prestadores privados.

Junto a estos problemas estructurales, el sistema privado de salud enfrenta un fuerte cuestionamiento por parte del Tribunal Constitucional que ha declarado inconstitucional que por normas administrativas se definan las tablas de factores que determinan el costo de los planes de salud de los diversos grupos de beneficiarios. Conjuntamente con lo anterior, el costo creciente de la salud tiende a restringir aún más el acceso de la población a la salud privada. En este contexto, la compra de servicios de salud por parte del sector público aparece como la fuente de ingresos que puede dar nuevos aires al sistema privado.

La salud pública enfrenta, también, situaciones críticas. Todo ello pese al fuerte aumento que ha experimentado el gasto público en el sector<sup>5</sup>. En el año 2009, el gasto efectivo superó en un 21% la asignación presupuestaria. El sector enfrenta

5 Mientras que en 1990 éste representaba un 1,8% del PIB, durante la presente década se mantuvo cerca del 3% para experimentar, en el año 2009 un fuerte aumento, alcanzando el 4% del PIB.

un grave déficit operacional y la demanda de nuevos hospitales, destinados sustituir a aquellos cuya vida útil ha terminado, se estima en US\$ 4000 millones. El déficit de especialistas alcanza a 1500 médicos y, las listas de espera, se estiman en cifras que superan los 300.000 pacientes. El continuo éxodo de afiliados con mayores riesgos de salud desde las ISAPRES al sistema público incrementa, los problemas financieros del sistema. Al déficit de recursos se agregan graves problemas de gestión producto de la antigüedad de muchos centros hospitalarios que encarecen los distintos procesos, por prácticas antiguas como es la ocupación parcial de las instalaciones y por dificultades en la gestión del personal que impiden desarrollar sistemas modernos de gestión de la salud pública.

Las que parecen ser las orientaciones básicas de la nueva política fueron adelantadas en el año 2008 por el actual Ministro Secretario General de la Presidencia, quien se ha involucrado con fuerza en el sector. Según Larroulet, el problema de la salud pública era la falta de una institucionalidad e incentivos adecuados. Para resolver la situación proponía tres políticas (i) permitir a los ciudadanos que escojan libremente dónde atenderse: hospital público o privado, para lo cual debería entregarse un bono de salud a los sectores bajos y medios, que haga posible la libertad de elección. (ii) Promover la competencia" entre todas las instituciones de Salud. Así, "éstas se esfuerzan para atender mejor a los enfermos". La tercera era cambiar la organización de los servicios públicos, transformando a los hospitales y consultorios "en empresas estatales con autonomía y flexibilidad" organizadas como sociedades anónimas hospitalarias, constituidas "con participación minoritaria del Estado, dando una opción preferente a sus funcionarios y abiertas a la incorporación de entes privados interesados en asociarse".<sup>6</sup>

El nuevo Gobierno se ha propuesto enfrentar los problemas de manera integral. Respecto del Tribunal Constitucional ha asumido una posición pragmática y ha anunciado su disposición para enviar una ley corta que dé cuenta de la nueva situación. Información entregada por el semanario "Qué Pasa" señala que esta ley congelaría el alza de los planes después de los 65 años y buscaría disminuir las brechas de precios de los planes para jóvenes y adultos mayores. Resulta, sin embargo dudoso, que una iniciativa, con estas características, supere las objeciones de fondo del Tribunal Constitucional<sup>7</sup>. En este contexto, la Administración está buscando estructurar una Comisión Presidencial con el objetivo de elaborar una propuesta global de reforma del sistema sanitario que pueda ser enviado al Congreso en el primer semestre del año 2011. Esta comisión espera integrar

6 Citado por Marcela Ramos (2010).

7 En lo fundamental el artículo 38 ter señala que definidos los precios base de los distintos planes de salud de una ISAPRE, para determinar el precio que el afiliado deberá pagar a esa institución por el plan elegido, se aplicará sobre el precio "el o los factores que correspondan a cada beneficiario, de acuerdo a la respectiva tabla de factores". La estructura de las tablas de factores será fijada por la Superintendencia de Salud, estableciendo de esa forma los tipos de beneficiarios, según sexo y condición de cotizante o carga y los rangos de edad que se deban utilizar.

a representantes de las ISAPRES, de FONASA, hospitales, compañías de seguro, médicos y pacientes.

En lo que se refiere al sistema privado, el Ministro Jaime Mañalich ha entregado definiciones todavía muy generales. En efecto, ha propuesto transitar desde un sistema que paga por prestaciones a uno que paga por soluciones a los problemas de salud. Esto implicaría priorizar la prevención. Contrasta esta visión con la insistencia con que el Ministro ha sostenido que es el paciente quien debe estar en el centro de atención de los diversos sistemas de salud, lo que sugiere más bien la idea de un sistema centrado en la medicina curativa. Está por verse que perspectiva terminará por imponerse, atendido el hecho que la experiencia anterior del ministro está circunscrita, en lo fundamental, a la dirección de la Clínica Las Condes.

Específicamente la política esbozada por el ministro, indica que la reforma debería incluir tres objetivos: 1) dar más seguridad y estabilidad a los ciudadanos que ya tienen cobertura; 2) contener los costos del sistema y 3) enfatizar la medicina preventiva. Adelanta, además, que el valor de los planes debería estar determinado por elementos distintos a la actual tabla de factores, tales como la obesidad, el tabaquismo y el alcoholismo. Pareciera que el Ministro está pensando en planes hechos a la medida lo que amenaza con aumentar la confusión en la discusión. Además de los problemas administrativos que la aplicación de estos principios generaría se plantea la pregunta respecto de ¿cómo se podría discriminar para dar cuenta de las múltiples formas de vida que derivan en riesgos de salud muy diversos? Resulta, además, poco probable que estas proposiciones permitan eludir las consecuencias del pronunciamiento del Tribunal Constitucional<sup>8</sup>.

Respecto del sector público la propuesta ministerial resulta difícil de aprehender. En efecto, se ha anunciado, como se mencionaba más arriba, que es el paciente quien debe estar en el centro de las preocupaciones. En lo referente a la prioridad otorgada a la reducción de las listas de espera, esta política se va a traducir en que el sistema público concentrará sus esfuerzos en reducirlas mediante un fuerte aumento de la compra de servicios al sector privado. Esta decisión implica, naturalmente, un

<sup>8</sup> La discusión constitucional será dilucidada por el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. No obstante, este debate abrirá otra discusión que puede ser tan relevante y que está a la base de los problemas que enfrenta el sistema privado de salud, aquella relacionada con la equidad del sistema y de su eficiencia, pues la experiencia internacional parece dejar en evidencia que enfrentar de manera individual los riesgos de salud no es eficiente. El sistema privado de salud chileno es el único en el mundo en el cual la contribución obligatoria, que siempre está asociada a la seguridad social de carácter solidario, se canaliza a las ISAPRES entidades aseguradoras que operan con una racionalidad privada ajustando los precios de los planes a los riesgos individuales en forma dinámica. Como contrapartida FONASA que conforme a la tradición del seguro social opera de forma solidaria, además cumple la función de ser un reaseguro de quienes migran desde las ISAPRES por su condición de salud crónica o edad ya que está desprovista de barreras de entrada. Las ISAPRES descreman mercado, lo cual atenta contra la equidad, y además sobrecargan al sistema público, hacia donde emigran las personas con riesgos más onerosos.

incremento significativo del gasto público en salud y hará crecer significativamente los déficits financieros que afectan actualmente al sector<sup>9</sup>.

El ministro espera compensar estas mayores erogaciones mediante un mejoramiento significativo de la gestión del sector público de salud. Es de amplio conocimiento que las reformas de gestión son difíciles de introducir, requieren lograr la colaboración de los funcionarios que trabajan en el sector y superar diversos obstáculos. Uno no menor es el de avanzar efectivamente en el diseño de sistemas de gestión adecuados a las características del sistema público. Todo esto implica que las reformas de gestión, de ser exitosas, sólo se traducirán en beneficios en el largo plazo. Más aún, la situación crítica que enfrentan los servicios, todo ello agudizado por la tragedia del 27 de febrero hace probable que se requieran mayores y no menores recursos. Esta situación hace previsible que más temprano que tarde la política del actual gobierno terminará en un callejón sin salida.

El otro componente de la política de salud de la actual administración es el de fortalecer y acelerar la concesión al sector privado de la construcción y manejo de la operación no clínica de los hospitales públicos. Los requerimientos de inversión alcanzan una cifra estimada en US \$ 4000 millones de dólares para la presente administración y US\$ 7000 millones para lo que queda de la presente década. La propuesta del Gobierno es poner en operación un modelo, en que la concesión incluya el diseño, la construcción, el equipamiento, las actividades anexas a la operación clínica y las actividades industriales relacionadas. Quedan fuera de la concesión, las actividades clínicas centrales. Cabe señalar que el Colegio Médico, se manifestó a favor de la concesión de los hospitales públicos. Finalmente, la grave situación de la infraestructura hospitalaria, creada por el terremoto constituye un elemento que favorece esta iniciativa.

Sin duda, el sistema de concesiones puede contribuir de manera importante a la construcción de infraestructura hospitalaria. No se trata, sin embargo, de un camino libre de dificultades. El análisis de la experiencia comparada, deja en evidencia que el sistema de concesiones resulta más útil en concesiones relativamente simples como es la concesión de carreteras y que requieren la movilización de grandes montos de capitales. Ellas resultan menos fructíferas en el caso de concesiones más complicadas, entre las cuales cabe incluir las concesiones hospitalarias y que comparativamente requieren montos de inversión menos cuantiosos. No se trata aquí de desconocer que a nivel internacional existen experiencias interesantes en este campo. No obstante, las dificultades encontradas en las propias concesiones de carreteras en el país pero particularmente en los casos de las cárceles y del

9 La compra de servicios al sector privado es una política heredada de los gobiernos anteriores. La explosión de gastos que implica esta política está asociada en primer lugar a la insuficiente inversión en los propios servicios públicos. Ya en el año 2008 se preveían graves dificultades financieras provenientes de la Modalidad de Libre Elección (MLE): "Las prestaciones MLE aumentaron en un 75%, en circunstancias que los beneficiarios que tienen acceso a esta modalidad aumentaron en un 25%; y, los aumentos de costos de la MLE llegaron a 180% en circunstancias que el índice de precios general llegó a 35%. Es decir, aparte de lo que podríamos entender como un aumento normal de la demanda por prestaciones al sector privado, tenemos otro tipo de problemas que también hay que ver, específicamente los relacionados con los costos y con los convenios que el sector público firma con el sector privado" (Urriola, 2009). Es importante además desarrollar estudios económicos que permitan determinar si es más eficiente la atención pública o la privada en las distintas prestaciones. Para un análisis detallado de la MLE ver Urriola, 2008.



Transantiago deberían inducir comportamientos más cautelosos. No resulta razonable descartar de buenas a primeras la construcción de hospitales a través de la inversión pública directa. Ello porque así lo hace recomendable la experiencia internacional donde para cada proyecto se realiza una comparación entre los costos y beneficios de iniciar una obra a través del sistema de concesiones o mediante la inversión pública directa. Las dificultades encontradas en la concesión de cárceles y en el transantiago dejan en evidencia, que frente a dificultades los costos de transacción de las concesiones superan significativamente aquellos propios de la inversión pública directa.

---

#### LA POLÍTICA EDUCACIONAL.

Mientras que en la mayor parte de las otras políticas sociales, aunque se constatan deficiencias, los avances son significativos, en el ámbito educacional la Concertación no logró dar un salto en la calidad de la educación. Si bien la cobertura de la educación básica y media está muy próxima a la cobertura total, el finalizar la educación media no asegura ni siquiera salir de la pobreza.

El gobierno de Sebastián Piñera considera el mejoramiento de la calidad de la educación uno de sus principales desafíos. En el discurso del 21 de mayo, Piñera señaló que:

*“darle a todos nuestros niños y jóvenes en la educación municipal y privada subvencionada cualquiera sea la condición socioeconómica de sus padres, una educación de verdadera calidad que les permita aprovechar sus talentos, cumplir sus sueños y realizar sus proyectos personales. Solo así transitaremos del país de las desigualdades al Chile de las oportunidades.”*

Como ejes fundamentales de la política se incluyen la aprobación del proyecto de ley que promueve la calidad y crea una nueva institucionalidad para la educación, el desarrollo de 50 liceos de excelencia<sup>10</sup>, la duplicación de la subvención educacional en un plazo de 8 años, focalizada en los estudiantes más pobres y vulnerables, mantener abiertos los colegios municipales hasta las ocho de la noche en los barrios más afectados por la droga y la delincuencia, entregar los resultados de la prueba SIMCE por colegio y comuna a todos los apoderados, y no sólo a los del curso que dio la prueba, otorgamiento de premios e incentivos para aquellos alumnos, escuelas y profesores que logren mejorar notoriamente sus rendimientos, más y mejores mediciones de aprendizaje (inglés, educación física y tecnologías de la información), creación de una red nacional de docentes expertos para ir en ayuda

10 Esta iniciativa recibirá atención preferente de parte del nuevo Gobierno. Se ha dispuesto que en marzo del 2011 empiecen a funcionar los 25 primeros liceos, 19 de ellos son de regiones. Las entidades elegidas se seleccionaron entre 85 proyectos presentados. Entre los criterios utilizados se consideró el proyecto educativo, la calidad docente y la fórmula para seleccionar los estudiantes. Los liceos deberán tener pantallas interactivas en todas las salas de clases y entregar un computador personal a cada alumno que ingrese a séptimo. El 30% de los alumnos será seleccionado por sorteo.

de los alumnos con más dificultades de aprendizaje, establecimiento de un panel de expertos transversal para elaborar informe sobre nueva carrera docente y mejoras al modelo de administración municipal de la educación pública y prevención y combate a la violencia, el tráfico de drogas y las faltas de respeto al interior de las escuelas y liceos.

La iniciativa principal en el corto plazo ha sido la convocatoria a un Panel de Expertos para que elaborara propuestas en los campos más importantes de la política educacional. Adopta así la idea desarrollada en el Gobierno de Bachelet de convocar a comisiones de especialistas para contar con lineamientos que faciliten la concertación de acuerdos en relación con políticas de largo plazo cuyo éxito se asocia a su mantención a lo largo de varios gobiernos. Desde el punto de vista político, el sistema de comisiones representa un intento de prolongar la fuerte incidencia que tuvieron en las administraciones anteriores comunidades de política pública que operan por encima de los partidos políticos. En ese sentido, es poco probable que la composición del Panel mencionado haya sido muy distinta en caso que lo hubiese convocado el anterior gobierno<sup>11</sup>.

El informe llama la atención sobre que pese a los avances, la brecha con los países desarrollados es considerable y el peso de la proveniencia económica, social y cultural de los estudiantes en los resultados de un liceo o colegio chileno es determinante. Se destaca la necesidad de construir sólidos acuerdos orientados por una mirada de largo plazo y llevados a cabo con perseverancia por gobiernos sucesivos. En este primer informe las propuestas se concentran en el fortalecimiento de la profesión docente lo que supone actuar en tres áreas fundamentales: formación inicial docente, carrera docente y docentes directivos. No obstante la importancia de estas propuestas, se destaca que es indispensable una revisión de la institucionalidad que cobija a la educación pública<sup>12</sup>. Esta revisión es precisamente la tarea que acometerá el Panel en la segunda etapa de su labor. Abordarla, señala el informe, es necesario por la enorme heterogeneidad que caracteriza a los sostenedores públicos, tanto en términos de matrícula como de tamaño de los establecimientos. En lo que se refiere a la formación inicial del docente, se llama la atención que la expansión de la oferta de carreras de pedagogía, no ha estado acompañado de una preocupación por la calidad ni tampoco por el reclutamiento de jóvenes más preparados para tan decisivos estudios. En tal sentido se propone establecer requisitos más exigentes para las carreras de pedagogía; asegurar los programas de formación docente seleccionen a sus estudiantes de entre los estudiantes pertenecientes al 30 por ciento de mayores habilidades en el país (para lo cual se propone desarrollar incentivos diversos y programas de becas) y establecer un examen de habilitación para poder enseñar en la educación subvencionada por el Estado. Clave es también, potenciar otros aspectos, como las becas de especialización, los programas de intercambio con el extranjero, el

11 El panel está compuesto por Julia Alvarado, José Pablo Arellano, Mariana Aylwin, Harald Beyer (coordinador), José Joaquín Brunner, Andrea Krebs, Patricia Matte, Sergio Molina, Jaime Pavéz, Pilar Romaguera, Pedro Pablo Rosso, Pablo Zalaquett.

12 Este será el objeto del segundo informe del Panel de expertos.

desarrollo de redes de profesores líderes, el conocimiento de experiencias nacionales satisfactorias y el aprendizaje de la realidad de otras profesiones.

La propuesta reconoce la necesidad de incrementar los recursos destinados al sector. Se propone establecer una beca que cubra la totalidad del arancel de referencia de las carreras de pedagogía de los estudiantes de más de 600 puntos en la PSU y subir en forma importante las remuneraciones iniciales de la profesión docente reduciendo las brechas salariales con otras profesiones. Se propone establecer un perfil de remuneraciones válido solo para los docentes destacados, que todos los sostenedores públicos deban satisfacer. El Panel recomienda un perfil que suponga un alza mucho más rápida de los ingresos de los profesores destacados en comparación con la realidad actual, para luego subir de modo más gradual hasta estabilizarse en un nivel de ingresos superior al máximo, al que puede acceder un profesor destacado en la actualidad. El Panel propone avanzar hacia una evaluación docente más descentralizada que otorgue mayores atribuciones y responsabilidades a los sostenedores y directores.

Es crucial para los miembros de panel el rol que desempeñan los directores de establecimientos en el proceso educativo. Son ellos los responsables de cambiar la cultura que requieren los colegios para progresar de modo sostenido y perseverar en los logros alcanzados. Para avanzar en este campo, la regulación existente en Chile es inadecuada. Se requiere que el director cuente con autonomía para llevar adelante su tarea. Los sostenedores deben poder, además, seleccionar con libertad a sus directores. Se propone que la contratación de un director implique de un convenio de desempeño para los cinco años de gestión del director. Se debe ampliar sus atribuciones en el manejo de sus recursos humanos, dándoles un rol activo en las funciones de seleccionar, evaluar, fijar remuneraciones y desvincular, así como también, de decidir sobre la capacitación de sus docentes en acuerdo con ellos y siempre con la autorización del sostenedor. Se postula que el director pueda redefinir su equipo directivo una vez que asuma su cargo. Se sugiere que los sostenedores públicos, previa recomendación y evaluación fundada del director de un establecimiento, puedan poner término de modo extraordinario a la relación contractual con un docente, mientras permanezca la evaluación centralizada, pagando las indemnizaciones correspondientes.

El Panel comparte que una mayor subvención es una necesidad absoluta y que parte de este aumento debería destinarse a mejorar las condiciones laborales de los docentes. Concuera que la subvención es el instrumento principal para allegar los recursos, por su capacidad de ordenar y disciplinar el gasto en educación. Asimismo, estima que es una prioridad revisar los valores de la subvención preferencial para el segundo ciclo de la educación básica y extenderla a la media. Por último, los cambios postulados suponen una mirada de largo plazo, la que debe complementarse con los demás cambios institucionales que el sistema experimenta como consecuencia de la implementación de la ley de Subvención Escolar Preferencial y la Ley General de Educación.

Las proposiciones del Panel, representan sin duda un avance. Se reconoce el rol central de los profesores y la necesidad de transformar la carrera docente en una

profesión que atraiga a los mejores estudiantes. El implica reconocer la importancia de elevar sustancialmente el gasto público en el sector. Sobre la base de este informe, el ministerio se ha propuesto iniciar una mesa de negociaciones con los profesores. Esta mesa será crucial para la suerte de la educación pública en Chile.

#### EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL: ¿HACIA UN ESTADO EVALUADOR?

En el área del ordenamiento institucional del campo social destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), destinado reemplazar al actual Ministerio de Planificación con el fin mejorar la efectividad de las políticas sociales en el país. El nuevo ministerio tendrá dos subsecretarías: una "que piensa" y otra "que ejecuta". La Subsecretaría de Evaluación Social tendrá a su cargo el diseño de las políticas sociales y la evaluación de coherencia, consistencia y pertinencia de los programas. Asimismo, monitoreará las iniciativas vigentes y realizará la evaluación de seguimiento de la gestión de aquéllas en ejecución. La Subsecretaría de Servicios Sociales, por su parte, tendrá como función integrar los servicios y prestaciones que otorga el MDS, así como realizar las tareas de administración, coordinación y supervisión del Sistema Intersectorial de Protección Social. Además vigilará la acción de los servicios públicos relacionados y dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. El nuevo ministerio encabezaré el Comité Interministerial de Desarrollo Social que colectivamente tendrá a su cargo el establecimiento de los objetivos del área y la definición de los lineamientos estratégicos de la política social del Estado. En el ámbito regional entregará la función de planificación de las políticas de desarrollo social de las distintas ciudades a los Gobiernos y Administraciones regionales.

El ministerio tendrá, sin embargo, una función orientada eminentemente a la evaluación de los programas sociales. En tal sentido, tendrá a su cargo la evaluación previa de todos los programas sociales nuevos para constatar su consistencia y pertinencia. Durante su operación, los programas serán objeto de un seguimiento que considerará recomendaciones, la reformulación e incluso la suspensión de iniciativas si no cumplen los objetivos planteados inicialmente. Buscará fortalecer el Sistema Nacional de Inversiones para determinar si programas de inversión son socialmente rentables o no. Preocupación estratégica será la transparencia ya que se publicarán los resultados de todas las evaluaciones realizadas por el MDS. Se creará el "Banco Integrado de Programas Sociales", consistente en el registro de todas las iniciativas nuevas con sus respectivas recomendaciones y evaluaciones. El MDS estudiará, evaluará y definirá el conjunto de instrumentos que permitan mejorar la focalización de los programas sociales. La iniciativa es interesante, pues entrega al nuevo ministerio facultades de evaluación que han radicado en el ministerio de hacienda lo cual hace presumir que su incidencia en el área social disminuirá. Es en tal sentido probable, que el nuevo Ministerio gane en importancia, también en lo relativo a la determinación del Presupuesto social.

---

#### A MANERA DE CONCLUSIÓN: ¿CUÁLES SON LAS ORIENTACIONES DE LA NUEVA POLÍTICA SOCIAL?

Resulta aún prematuro pretender identificar con precisión las orientaciones fundamentales de la nueva política social. ¿Se trata efectivamente de una nueva política social? Respecto de la política social del régimen militar, que suponía que la economía de mercado generaría tal dinamismo económico que haría posible el desarrollo social generalizado y que por tanto la política gubernamental podría terminar limitada a entregar mínimos a los excluidos por razones exclusivamente patológicas, la nueva política social representa un quiebre. Juegan sin duda un papel los condicionamientos del "Path dependence" y la experiencia acumulada respecto de los obstáculos estructurales que enfrenta la provisión privada de los servicios sociales. No es que los gobiernos de la Concertación hayan impedido que el sistema de AFPs o de Isapres resolvieran los problemas de la seguridad social de una mayoría de la población. Han sido sus características intrínsecas las que han conducido a que, en ambos ámbitos, el sector público siga siendo el pilar fundamental. Sólo en el campo educacional, la provisión privada de los servicios aparece, para muchos, una opción deseable, en particular porque la provisión pública depende del ámbito más débil del Estado: el mundo municipal.

"If it isn't broken, don't fix it" parece ser la aproximación fundamental de la nueva administración al sistema de protección social. Los avances en el sistema de salud, en el pilar solidario del sistema previsional (donde el actual gobierno está orientado a culminar su implementación) en la protección de la infancia han sido reconocidos por el propio Presidente de la República. Ello ha ocurrido pese al descontento de quienes fueron los arquitectos del modelo social (si es que es posible utilizar el término) del régimen militar. Esos personeros han declarado, con cierta reiteración, que la Administración Piñera no es más que el quinto gobierno de la Concertación.

Pero no es sólo pragmatismo lo que orienta la política. Es sobre todo la constatación que, por otros medios, el Estado puede hacer rentable en el largo plazo, la operación de los sectores sociales privatizados. La propia reforma previsional del 2008 marcó la senda al liberar al sistema privado de pensiones, de la carga que representa la mitad de la población cuyos ingresos no bastan para asegurar un ingreso digno en la vejez, manteniendo las AFP la administración de sus contribuciones obligatorias, caso único en la experiencia internacional. La senda ya había sido esbozada, también, por el Plan Auge al no incluir el Fondo Solidario de Salud que mantuvo la segmentación de ambos sistemas. Al mismo tiempo, y basado en una profunda desconfianza frente a la gestión pública, la conducción de la política económica de las últimas administraciones mantuvo una política de relativa baja inversión en ese sector lo cual complementado por una baja preocupación por proveer al sistema público, de los especialistas requeridos ha incentivado de forma creciente la compra de servicios al sector privado. En tal sentido, la nueva política social presenta una gran continuidad con la política social de la Concertación, aún cuando es probable

que se acentúen los esfuerzos por ampliar los espacios de la provisión privada de servicios.

La oferta gubernamental de una mejor gestión encuentra en el nuevo Ministerio de Desarrollo social su mayor expresión, que se concentrará en la coordinación y evaluación de la política social. Desde hace tiempo, la derecha había venido reconociendo que el mercado por sí solo no terminaría con la pobreza y en tal sentido reconocía que había un lugar para la política pública. No obstante, su perspectiva se actualiza al concebirla como un problema eminentemente técnico, como si en ella estuvieran ausentes los intereses y las visiones políticas. Paradojalmente, en el mismo momento en que se anunciaba el proyecto que crea el nuevo ministerio, el Presidente de la República con un telefonazo modificaba el resultado del proceso "técnico" que había culminado en la aprobación de la Central Barracones. ¿Coincidencia o el peso de la política expresado en el primer mandatario elegido de la derecha en los últimos 50 años?

---

#### BLOGRAFÍA

Castiglioni, Rossana (2007), Cambios y continuidad en política social: educación, pensiones y salud, en Funk (2007)

FONASA (2009), Fuentes y organización del financiamiento en salud, Cuarto Seminario Internacional. Una contribución a la agenda del bicentenario, Ediciones Seminarios Fondo Nacional de Salud, Año 3, Número 3.

Funk, Robert (Editor) (2007), El Gobierno de Ricardo Lagos. La nueva vía chilena al socialismo, Colección Ciencias Sociales e Historia, Universidad Diego Portales, Santiago. Segunda edición.

Lagos, Ricardo (2008), El futuro comienza hoy, Editorial La Copa Rota, Santiago.

Larroulet, Cristián (2010), La réplica de Cristián Larroulet a Ricardo Lagos, <http://blogs.elmercurio.com/reportajes/2010/08/15/la-replica-de-cristian-larroul.asp>

Martner, Gonzalo (2009) "Consenso políticas sociales post - neoliberales. La experiencia de Chile en Quiroga, Canzani y Ensignia (2009)

Ominami, Carlos, Rivera, Eugenio y Titelman, Eduardo (2010), El proyecto de financiamiento de la reconstrucción, Presentación ante las comisiones de hacienda del Senado y la Cámara de Diputados.

Panel de expertos para una educación de calidad (2010), Informe final: Primera etapa. Propuesta para fortalecer la profesión docente en el sistema escolar chileno (9 de julio)

*www.mineduc.cl*

Piñera, Sebastián (2010), Primer Mensaje Presidencial, Mayo

PNUD (1999) Desarrollo humano en Chile – 1998. Las paradojas de la modernización en *http://www.desarrollohumano.cl/eleccion1998.htm*

Quiroga, Yesko, Canzani Agustín y Ensignia, Jaime (Compiladores) (2009), Consenso progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del Cono Sur, Fundación Friedrich Ebert – Red de Centros y Fundaciones Progresistas del Cono Sur, Santiago.

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/*

Urriola, Rafael (2008), Comentarios preliminares a la modalidad de libre elección del seguro público chileno, en FONASA, Serie de Documentos de Trabajo número 4

Urriola, Rafael (2009), Restricciones del financiamiento de la salud, en FONASA (2009).

# Políticas de Superior y E en el Bicento

4



# e Educación Equidad enario

# Políticas de Educación Superior y Equidad en el Bicentenario

Luis Eduardo González<sup>1</sup>

Oscar Espinoza<sup>2</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

El propósito del presente artículo 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 pretende visualizar a grandes rasgos si ha habido cambios respecto de la gestión de la Presidenta Michelle Bachelet y los anteriores gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia o si se ha continuado por la misma senda trazada con anterioridad.

El programa de gobierno del Presidente Piñera difundido en la etapa de campaña presidencial enfatizaba cuatro aspectos centrales, con énfasis en una economía de mercado versus un rol más destacado del Estado, entre los que se relevaba el “reducir la desigualdad en el acceso a los activos productivos, tales como educación, infraestructura y derechos de propiedad; 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 el mejorar el sistema político mediante mayor transparencia o eliminando ventajas injustificadas”. Las políticas públicas a través de las cuales se alcanzarían estas metas estarían muy condicionadas por el perfil del gabinete del nuevo presidente.

El presente documento se ha organizado en siete apartados: una caracterización del sistema de educación superior chileno, el modelo de análisis y metodología, los logros registrados bajo los gobiernos de la Concertación, recomendaciones y propuestas sobre los temas no resueltos bajo los gobiernos de la Concertación,

1 Director del Área Política y Gestión universitaria de CINDA

2 Director del Centro de Investigación en Educación de la Universidad UCINF

propuestas y acciones de la administración del Presidente Piñera (2010), acciones impulsadas por el actual gobierno y conclusiones.

---

#### BREVE CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA DE EDUCACIÓN SUPERIOR

El sistema de educación superior en Chile ha experimentado cambios notables en las últimas tres décadas. De ser un sistema limitado prácticamente a instituciones universitarias (8) en el año 1981 pasó a transformarse en un sistema con una oferta diversificada en tres subniveles: Universidades, Institutos Profesionales (IPs) y Centros de Formación Técnica (CFTs.)

A su vez, la cobertura bruta para el tramo etéreo de 18-24 años varió de 7,5% en el año 1980 a 38% en el año 2006 lo que implica que la cobertura bruta se quintuplicó en menos de tres décadas.

A nivel de instituciones, el sistema de educación superior pasó de tener las ocho universidades referidas en el párrafo anterior a contar con 302 entidades el año 1990 las que se redujeron a 196 en el 2008 lo que deja en evidencia que el sistema en su conjunto se ha ido decantando en las últimas dos décadas tras un crecimiento descontrolado e inorgánico tras la reforma de 1981. Dicho crecimiento, asimismo, se explica en gran medida por la aparición de instituciones de carácter privado (universidades, IPs y CFTs que al año 2008 representaban el 90% del total de instituciones de educación superior existentes en el país. En efecto, en la actualidad el Estado solo cuenta con 16 universidades dentro del sistema, no obstante que da un apoyo financiero similar a otras nueve universidades privadas que existían con anterioridad a la Reforma del año 1981 o a las universidades

derivadas de éstas todas las cuales para efectos prácticos pueden considerarse como públicas. No existen en el sistema institutos profesionales ni centros técnicos estatales. No se han considerado en este recuento otras 22 instituciones de las fuerzas armadas y de orden que de acuerdo a la Ley forman parte también del sistema de educación superior.

La matrícula, por su parte, ha experimentado un aumento explosivo en las últimas décadas. Mientras el año 1990 la matrícula total de pregrado alcanzaba a 245.561 estudiantes en el 2009 ascendía a 835.246 alumnos lo que significa que ésta se ha más que triplicado en tan solo veinte años. Del total de matriculados el año 1990 en instituciones de educación superior la matrícula en entidades privadas alcanzaba al 56% en tanto que en el año 2009 la matrícula de este sector representaba casi el 67% del total de la matrícula de pregrado.

Las cifras son elocuentes y dejan entrever que la privatización del sistema ha ido transformando la esencia del sistema terciario chileno tanto a nivel de instituciones como de matrícula. Dicha tendencia, no obstante, es la misma que puede observarse en el resto de la región latinoamericana.

---

#### MODELO DE ANÁLISIS Y METODOLOGÍA

Para el análisis se usó un modelo conceptual desarrollado por los autores (Espinoza, 2002; 2007; Latorre, González & Espinoza, 2009) que consta de cinco dimensiones, a saber: Recursos, acceso, permanencia, logros (output) y resultados (Ver Cuadro 1). En algunos casos se fusionaron dos de estas dimensiones debido a que la información era muy escasa y dispersa.

Los antecedentes recopilados se organizaron en función de las dimensiones antes descritas. Para el caso de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se analizaron las acciones implementadas y los logros alcanzados, en tanto que para el gobierno de Sebastián Piñera se consideraron las iniciativas propuestas a nivel del discurso oficial y algunas acciones puntuales dado el reducido tiempo transcurrido desde que asumió la nueva administración.

CUADRO 1 MODELO DE EQUIDAD APLICADO AL CASO DE CHILE

Concepto	Recursos	Etapas del Proceso Educativo		
		Acceso	Permanencia	Logros (Output)
<b>Equidad</b>	Garantizar que todas las personas que tienen las mismas necesidades, capacidades y logros obtengan la misma cantidad de recursos financieros, sociales y culturales	Permitir que todas las personas que tengan similares necesidades, capacidades y logros tengan acceso a una educación de calidad	Resguardar que los estudiantes con iguales necesidades, capacidades y logros permanezcan en el sistema	Salvaguardar que estudiantes con iguales necesidades, capacidades y éxitos académicos anteriores obtengan logros similares en términos de calificaciones

Fuente: Elaboración de los autores con base en Espinoza (2002; 2007).

En términos metodológicos se apeló al análisis documental. Se trabajó sobre la base de la revisión de fuentes primarias, incluyendo publicaciones de entrevistas concedidas por personeros de gobierno, declaraciones públicas, mensaje presidencial, y discursos del primer mandatario, entre otros.

#### LOGROS BAJO LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Para dimensionar los avances alcanzados en materia de equidad en educación superior durante los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia se utilizó como referente un modelo de análisis contenido en algunas publicaciones anteriores de los autores (Espinoza, 2002 y 2007; Latorre, González & Espinoza, 2009) que consta como ya se ha indicado de cinco dimensiones.

#### RECURSOS

En términos de los recursos invertidos por el Estado hubo avances significativos en el periodo 1990-2005, incrementándose los aportes fiscales para la educación superior de \$113.000.000.000 a \$245.000.000.000 en moneda constante. Parte de este aumento se explica por el incremento de los recursos destinados a la asistencialidad estudiantil. En efecto, mientras en el año 1990 sólo existía

el crédito universitario a fines del gobierno de la Presidenta Bachelet había 12 programas de ayuda estudiantil.<sup>3</sup>

Estos fondos se focalizaron razonablemente bien. Por ejemplo, en el caso del Fondo de Crédito Solidario casi el 40% de los recursos los recibía el estudiantado perteneciente al primer quintil, mientras que los estudiantes del quintil más rico solo obtenían el 3% de los recursos, lo cual indica que había tanto políticas como controles adecuados en la asignación.

#### ACCESO

Se constata un incremento sustantivo de la cobertura bruta en la educación superior entre los años 1990-2003. En efecto, se incrementó la participación del quintil más pobre de 4,4% a 14,7%. Sin embargo, el crecimiento fue mayor para el quintil más rico, pasando del 41% al 74% en el mismo periodo. Por otra parte, los datos revelan que existe una segmentación en el sistema por tipo de institución. Los jóvenes de los sectores más ricos tienden a matricularse en universidades y los más vulnerables en centros de formación técnica. Es así, que “mientras la participación de jóvenes pertenecientes a los quintiles I y V era en las universidades de un 6% y 40%, respectivamente, en tanto que para los jóvenes de los mismos quintiles que acudían a los CFTs era de 16% y 17%. Esta segmentación es relevante por cuanto los ingresos de técnicos de nivel superior alcanzan sólo a un tercio de los de egresados de carreras profesionales universitarias. Como regla general, mientras los alumnos de mayores recursos se matriculan en las universidades, los estudiantes provenientes de hogares más desaventajados socialmente acceden principalmente a los CFTs” (Latorre, González y Espinoza, 2009:190). Esta situación que es difícil de manejar desde el sistema de educación superior constituía y sigue constituyendo un desafío relevante para la sociedad toda.

#### PERMANENCIA Y LOGROS (OUTPUT)

El incremento sostenido de la matrícula redundó en una enorme heterogeneidad de los estudiantes que ingresaba al sistema, debido a las diferencias de su formación secundaria y del capital cultural que poseían, lo cual condicionaba su permanencia en la educación superior. Para enfrentar esta situación se establecieron diversas acciones, incluyendo programas de nivelación y se generaron proyectos financiados por el programa MECESUP que estableció aportes especiales en esta línea.

3 Fondo de Crédito Solidario (ex crédito universitario), crédito con aval del Estado y crédito CORFO, Beca Bicentenario (ex Beca MINEDUC), Beca para Estudiantes de Pedagogía, Beca Juan Gómez Millas, Beca Indígena, Beca de Reprogramación (Discontinuada desde 2004), Beca de Reparación (Discontinuada desde 1999), Beca para Hijos de Profesionales de la Educación, Beca Nuevo Milenio, Beca Zona Extrema (ex Primera Dama), Beca de Alimentación JUNAEB, y Beca Presidente de la República.

Asimismo, la mayoría de las instituciones generaron acciones afirmativas<sup>4</sup> para compensar los desequilibrios en cuanto a conocimientos y habilidades de los estudiantes provenientes de los quintiles más pobres.

Igualmente, se ha detectado una heterogeneidad en la calidad de la oferta educativa que ha ido aparejada con la mayor demanda de estudiantes terciarios. Como consecuencia de ello, se ha generado la necesidad de mantener estándares de calidad que aseguren que los graduados cumplen con los requerimientos necesarios para el desempeño profesional. En tal sentido, se desarrolló un sistema de aseguramiento de la calidad bastante completo, eficiente y con criterios basados en referentes internacionales que incluye distintos procesos: la autoevaluación, la acreditación y el diseño de un sistema de información pública. Al término de los gobiernos de la Concertación se habían acreditado 38 de 64 universidades, 8 de 48 IPs y sólo 5 de 117 CFTs.

A su vez, se fortalecieron y diversificaron los programas de becas y créditos tanto para estudiantes nuevos como antiguos, facilitando de ese modo la permanencia de éstos. A raíz de ello se triplicó el número de beneficiarios pasando de 70.000 a más de 230.000 estudiantes en el periodo 1990-2008.

## RESULTADOS

En este ámbito se desarrolló un sistema de información pública en relación a la empleabilidad de profesionales y técnicos, disponible para todos los interesados en una página Web (<http://www.futurolaboral.cl>). Dicho sistema entrega antecedentes sobre el stock de profesionales existente en el país y su nivel de remuneraciones. Ciertamente, el acceso a esta información ha contribuido a transparentar el mercado ocupacional y ha facilitado la toma de decisiones, generando consecuentemente mayor equidad.

Adicionalmente, se intentó implementar en algunas universidades un enfoque curricular basado en competencias que contribuye, por una parte, a acercar a los futuros profesionales y técnicos al mundo productivo y, por otra, facilita una inserción más rápida al campo laboral, lo cual ha sido también apoyado financieramente por el Programa MECESUP.

4 Por ejemplo, el Proyecto RUPU de la Universidad de la Frontera que busca apoyar la admisión y permanencia de estudiantes de la etnia Mapuche a través de distintas acciones incluyendo programas de nivelación (Espinoza, 2004); el sistema de admisión especial de la Universidad de Santiago para estudiantes que están en el 5% superior de su cohorte en establecimientos de condiciones de vulnerabilidad; el programa especial para formación de profesores dirigidos a sectores rurales mapuches de la Pontificia Universidad Católica de Chile, sede Villarrica; el Programa de Becas Diego Peralt de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile, en convenio con la Municipalidad de Cerro Navia, que acoge y prepara a alumnos destacados de la enseñanza media de establecimientos municipales.

#### ASPECTOS NO RESUELTOS BAJO LOS GOBIERNOS DE LA CONCERTACIÓN

Al analizar los logros de los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia cabe señalar que desde entonces surgían un conjunto de situaciones que no fueron resueltas o que podían ser mejoradas. Algunas de estas propuestas se detallan a continuación siguiendo cada una de las dimensiones del modelo de equidad utilizado en este trabajo.

#### RECURSOS

En relación a los recursos se planteaban las siguientes propuestas para mejorar la equidad:

- Redirigir el AFI a becas y a programas de investigación y doctorado.
- Asignar el AFD a instituciones acreditadas para fines específicos, tareas de investigación y extensión de excelencia, programas de nivelación de competencias con verificación de resultados
- Establecer una agencia autónoma con independencia y capacidad operativa para manejar y articular los fondos de créditos y becas
- Focalizar mejor la distribución de ayudas estudiantiles (becas y créditos) a través de:
  - sistema único de captura;
  - mejorar la progresividad en la asignación de becas y créditos, y
  - evitar la duplicidad de ayudas (originalmente se propuso traspasar la administración de todas las becas de pregrado desde la DESUP a la JUNAEB y las de postgrado a CONICYT. Esto último se implementó a través del programa Becas Chile)
- Dar ayuda sólo a instituciones acreditadas.

#### ACCESO

- En cuanto al acceso se consideraban las siguientes recomendaciones:
- Mejorar los sistemas de información sobre opciones de carreras
- Fortalecer la formación de técnicos de nivel superior
- Articular la enseñanza media con la educación superior
- Diversificar los procesos de admisión y establecer mecanismos de discriminación positiva focalizados en minorías (por ejemplo, Proyecto RUPU y Programa de formación de profesores rurales mapuches)

#### PERMANENCIA

- Para mejorar la permanencia se planteaban, entre otras, las siguientes recomendaciones:
- Nivelación de competencias de ingreso



- Mayor flexibilidad curricular para el avance según condiciones del estudiantado
- Atención especial a alumnos de cursos superiores con dificultades
- Programas de acompañamiento a alumnos más vulnerables
- Becas de continuidad
- Generación de alternativas al proceso de tesis Articulación de distintos niveles de salida en la educación superior

#### LOGROS Y RESULTADOS

Con respecto a los logros y resultados se establecían las siguientes propuestas:

- Crear redes que faciliten la inserción laboral de egresados mediante:
  - oficinas de colocación;
  - bases de datos;
  - bolsas de trabajo;
  - asociaciones de egresados, y
  - vínculos con el sector productivo
- Desarrollar prácticas tempranas en las carreras
- Fomentar la implementación de currículos basados en competencias
  
- Perfeccionar las fuentes de información pública relativas al mercado laboral

---

#### PROPUESTAS Y ACCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL PRESIDENTE PIÑERA (2010)

Tras cinco meses de gobierno son escasos los anuncios e iniciativas que se ha propuesto llevar adelante la administración de Sebastián Piñera. Ello obedecería, en parte, al escenario generado tras el terremoto de febrero del 2010 que de una u otra forma alteró la agenda programática del gobierno. Tanto es así, que solo tres meses después de asumir el nuevo gobierno fue nominado el Jefe de la División de Educación Superior (DIVESUP), Juan José Ugarte quien hizo los primeros anuncios referidos a su unidad algunas semanas después. Dicha situación se presentó, igualmente en otras direcciones superiores e intermedias de educación, tales como CONICYT,<sup>5</sup> CNA, CNED, entre otras.

A la fecha de hoy (septiembre del 2010) no se aprecia una política concreta de gobierno que fije directrices para la educación superior en Chile. Más bien, se han propuesto algunas iniciativas aisladas que intentan subsanar algunos de los problemas que no fueron resueltos o quedaron solo como propuestas al concluir los gobiernos de la Concertación. Varios de estos problemas ya habían sido discutidos

<sup>5</sup> El nuevo director de CONICYT, José Migue Aguilera, fue recién designado en el mes de Julio de 2010 por el presidente Piñera, mientras que los directores ejecutivos de la CNA y el CNED aun no han sido nombrados.

en un informe preparado por expertos de la OCDE al término del gobierno de la Presidenta Bachelet (OCDE, 2009).

Como se ha señalado, en esta perspectiva, al poco tiempo de haber asumido en propiedad el cargo de Jefe de la División de Educación Superior, Juan José Ugarte hizo los primeros anuncios en la prensa de lo que sería la base de la política del gobierno en materia de educación superior, a saber: a) conformar una nueva institucionalidad para el sector terciario; b) promover el financiamiento a través de fondos concursables; c) establecer un sistema único de créditos y becas; d) reforzar el Programa Becas Chile para estudiar post grados en el país; y e) proveer más y mejor información sobre la acreditación de las universidades tanto a los postulantes como a sus familias.<sup>6</sup>

En relación a la nueva institucionalidad que pretende implementar el gobierno el Jefe de la DIVESUP (2010) señaló que el gobierno convocaría en un breve lapso a una nueva institucionalidad en la educación superior con la idea de crear dos nuevas entidades:

*“Una que agrupe a las 177 instituciones que imparten educación terciaria. Es decir, institutos, centros de formación técnica. Y otra, que reúna a las 60 universidades existentes en el país, 25 tradicionales y 35 privadas”.*

Además, agregó que el sistema de educación superior chileno estaba basado en instituciones creadas en el siglo XIX que no eran representativas de la diversidad y de las demandas de la sociedad actual señalando la necesidad de concretar lo propuesto en el informe de la OCDE que planteaba crear una institución única que agrupase a todas las universidades.

Como ya se ha anticipado, en Chile conviven universidades creadas antes de la reforma de los años 80 (Universidades denominadas también tradicionales) y las surgidas después de esa fecha, también llamadas privadas. El Consejo de Rectores (CRUCH) integra a las universidades tradicionales y siempre se ha negado a incorporar en sus filas a las universidades privadas. En esa perspectiva, la idea del gobierno del Presidente Piñera, según Ugarte (2010) es conformar un ente común que agrupe a ambos tipos de instituciones. Agregó, adicionalmente, que la idea no era terminar con el CRUCH dado que se asume y entiende que dicha entidad jugaría un rol preponderante en la agenda modernizadora de la educación superior que se propone llevar adelante la nueva administración.

El anuncio en comento generó bastante rechazo de parte de los miembros de las universidades del Consejo de Rectores actual por cuanto se consideraba que el nuevo ente propuesto por el gobierno de Sebastián Piñera se erguía como un riesgo para la continuidad del CRUCH. En ese contexto, pocos días después del anuncio de Ugarte, el presidente Piñera al ser investido, como ya es tradicional para todos

6 Entrevista concedida al Diario La Tercera el día 20 de Junio de 2010.

los presidentes del país, como patrono de la Universidad de Chile en el acto que coincidió con la asunción como nuevo rector de la U. de Chile (segundo periodo) del Profesor Víctor Pérez, acotaba:

*“quiero aprovechar también de mencionar que el hecho de que el Director de la División de Educación Superior plantee la necesidad de hacer un foro donde puedan concurrir todas las universidades de Chile, en nada debilita al Consejo de Rectores de Universidades de Chile, sino que solamente significa reconocer que debe existir una instancia en que todas las universidades de Chile, públicas y privadas, puedan también dialogar y puedan también comprometerse con este Nuevo Trato, que sin duda significa para el Estado una obligación especial con sus propias Universidades, que son las Universidades Estatales. Pero el Estado también tiene compromisos con las demás universidades de Chile y por lo tanto, en esa reunión de todos los rectores de Chile, yo creo que van a surgir frutos fecundos para el futuro y la sociedad que queremos construir” (Piñera, 2010b).*

Pero no solo la idea de aunar a todas las universidades en torno a una organización común se planteaba como un anhelo de la nueva administración. También los mecanismos de admisión a las universidades (uso de la Prueba de Selección Universitaria, PSU, como principal herramienta) se constituyen en uno de los componentes del discurso del gobierno de Piñera. En ese sentido, se acotaba que, entre otras tareas, el CRUCH tendría la misión de discutir las políticas de educación superior en áreas asociadas con la calidad del sistema y con miras a avanzar hacia un sistema único de ingreso para todas las universidades el cual debería contemplar la exigencia de Prueba de Selección Universitaria sin excepción. Esta última intención no deja de ser relevante dado que se menciona la idea de generar propuestas tendientes a mejorar la calidad del sistema en directa relación además con el régimen de ingreso y selección con lo que se pretende de alguna manera asegurar acceso a una educación de calidad, cuestión que hoy en día no está garantizada por la existencia de una oferta muy heterogénea y desregulada.

Como consecuencia de la situación previamente descrita el gobierno está definiendo en la actualidad los términos de referencia para llamar a licitación de una auditoría internacional a la PSU. La idea es tener los resultados en 2011 y, en función de éstos, mejorar el sistema (Ugarte, 2010). Cabe señalar que esta misma iniciativa fue propuesta con anterioridad por la Fundación Equitas a mediados del año 2009.

Finalmente, otra iniciativa que busca implementar la actual administración para alcanzar un acceso más equitativo al sistema terciario y que la diferencia de las administraciones precedentes encabezadas por la Concertación de Partidos por la Democracia, dice relación con el apoyo que se pretende brindar a estudiantes de enseñanza media de buen rendimiento académico y de escasos recursos para que accedan al preuniversitario, especialmente en las zonas afectadas por el terremoto (Piñera, 2010a: 20).

## RECURSOS

En lo que concierne a la asignación de recursos fiscales directos a las universidades se ha indicado en el gobierno de Piñera que a diferencia de lo que venía aconteciendo en los gobiernos de la Concertación la idea es no seguir aumentando estos recursos (entre 2008 y 2009 se incrementaron en 10%) y transparentar la forma en que se entregan (Ugarte 2010).

Se argumenta desde el gobierno que apenas el 5% de los recursos se asigna según el desempeño en investigación mientras que el 95% restante se distribuye a partir de un criterio histórico: basado en los recursos que obtuvieron las universidades en 1981, algo que no tiene ninguna objetividad, según la propia OCDE. Por lo anterior se espera que las instituciones produzcan bienes públicos a cambio de dichos recursos. El cambio sugerido necesitará de un proyecto de ley según Ugarte (2010).

Aun cuando desde el gobierno de Piñera se reconoce que bajo los gobiernos de la Concertación los recursos que el Estado ha destinado a la educación se han multiplicado de manera significativa lo que ha redundado en el logro de una mayor cobertura, en una mejoría de los salarios de los docentes y en la construcción de nueva infraestructura, se estima que dicho modelo de financiamiento debe ser modificado sustancialmente. Sin embargo, dicha inversión sirve de poco si no se expresa en mejoras objetivas y apreciables en la calidad de la educación y en los resultados de los aprendizajes (Piñera, 2010a).

En función de lo anterior, la intención del nuevo gobierno es que los recursos que se otorgan vía fondos concursables adquieran mayor proporción y peso dentro del presupuesto universitario, y que participen todas las instituciones sin distinción, tal como sucede hoy. La idea es que el financiamiento del Estado se encuentre directamente vinculado a convenios de desempeño, en los que cada institución tenga indicadores de bienes públicos en función de un proyecto país (Ugarte 2010).

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 universidades, con un escaso financiamiento por parte del Estado. Con ello el régimen de autofinanciamiento permanece inalterable tal como ha acontecido en las últimas tres décadas.

En consonancia con el planteamiento anterior el actual gobierno ha manifestado que se ha 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 debe trabajar de manera mancomunada con las universidades, que son el lugar por excelencia donde buscar liderazgo e innovación (Piñera, 2010b).

Por último, una clara señal de la administración entrante en relación con el aporte fiscal directo y la intención de no reducirlo queda reflejada en la siguiente alocución

del presidente de la república: "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).

#### ACCESO

La persistente inequidad en el acceso al sistema postsecundario continúa siendo un tema vigente en la agenda del gobierno tal como había ocurrido en los gobiernos precedentes. Tanto es así que en el mes de agosto del 2010 al dar a conocer los resultados de la Encuesta CASEN 2009 los ministros Lavín y Kast anunciaban que la cobertura en educación superior había aumentado desde un 27,4% en 2006 a un 29,1% en 2009 para los jóvenes entre 18 y 24 años de edad (EMOL, 3 de agosto 2010).

De igual forma, el ministro Lavín señalaba que se mantenía la brecha socioeconómica en el acceso a la educación superior, argumentando a continuación:

*"...en las familias con mayores ingresos, 9 de cada 10 niños ingresan a la universidad, pero la situación cambia drásticamente en las familias con menores ingresos, donde menos de 2 de 10 niños pueden alcanzar los estudios superiores" (EMOL, 3 de agosto 2010).*

En ese marco, la autoridad argumentaba que "la educación superior es la llave para obtener mayores ingresos", por eso, acotaba que "si quiero eliminar la desigualdad en la distribución del ingreso, la gran clave es mejorar el acceso a los estudios superiores a los jóvenes provenientes de los familias de ingreso más bajos" (EMOL, 3 de agosto 2010).

Por todo lo anterior, Lavín enfatizaba que el desafío de su cartera era "mejorar la calidad de la educación, especialmente básica y media, para que esos jóvenes que hoy están en colegios municipales o en colegios subvencionados puedan acceder, con buenos puntajes, a la educación superior"(EMOL, 3 de agosto 2010).

En la misma línea, el ministro Felipe Kast destacaba la importancia de "reducir la brecha de acceso a la educación para poder lograr una real sociedad de oportunidades, sobre todo en lo que se relaciona con la educación superior, que es determinante para combatir la pobreza" (EMOL 3 de agosto 2010).

#### SISTEMA ÚNICO DE CRÉDITOS Y BECAS

El perfeccionamiento y la ampliación de los instrumentos para facilitar el acceso al sistema universitario están por cierto presentes en la nueva agenda de gobierno y constituyen un motivo de preocupación para la administración de Piñera. En efecto,

a nivel del discurso se reconoce 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).

En la misma perspectiva, el Presidente Piñera señalaba:

*“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 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).*

Esto considerando que en la actualidad “dos de cada tres jóvenes chilenos no tiene la oportunidad de acceder a la educación superior”, situación que amplía las energías orientadas a dar más cobertura y acceso (Piñera, 2010b).

Pese a lo negativo de las cifras tanto en lo concerniente a la cobertura general del grupo etéreo comprendido entre los 18 y 24 años como en lo que respecta a la cobertura según nivel socio económico del hogar del estudiante, se reconoce que 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 (Ugarte, 2010).

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%.

No obstante, Ugarte (2010) ha aclarado que se piensa convocar en el corto plazo a una mesa de trabajo que analice el tema de la diversificación de las ayudas estudiantiles existentes, con la intención de avanzar hacia una reingeniería y lograr un sistema único de créditos y becas, donde los beneficios los reciban los alumnos, sin importar el lugar donde estudien. En otras palabras, lo que se busca es implementar un subsidio portable y más flexible que no discrimine a los estudiantes en función a rasgos que son característicos de poblaciones minoritarias o poco representativas de la totalidad.

Según el Jefe de la División de Educación Superior

*“La idea es tener un sistema que, a través de becas para los alumnos de pocos recursos o en carreras de alta rentabilidad social; y créditos para los estudiantes de clase media o en carreras de alta rentabilidad privada, apoye a todos. La propuesta del Presidente es que todo joven con talento y que esté dispuesto a poner esfuerzo en ello, pueda estudiar” (Ugarte,*

2010).

Refrendando la idea anterior, pero ampliando el espectro a las becas para cursar estudios de postgrado, el Jefe de la División de Educación Superior del MINEDUC, hacía notar que una de las grandes críticas al programa Becas Chile, que entrega recursos a los estudiantes para cursar programas de magíster y doctorado, es que funciona sólo con universidades extranjeras. Algo que el gobierno plantea corregir, incorporando a los programas nacionales de excelencia que contemplen pasantías internacionales (Ugarte, 2010). En esa misma dirección, el Presidente Piñera manifestaba que el Gobierno se había propuesto,

*“perfeccionar y fortalecer los sistemas de créditos y los sistemas de becas. Vamos a hacer una reformulación del Programa de Becas de la Presidencia de la República, porque vemos muchas veces que nuestros estudiantes son becados para estudiar en universidades extranjeras, pero no tienen las mismas condiciones para poder estudiar programas de postgrado en nuestras propias universidades, que muchas veces son de mejor calidad. No vamos a discriminar a las universidades chilenas de excelencia”*  
(Piñera, 2010b).

En la práctica, podría subir el número de becas, ya que los programas locales son más baratos que los internacionales. Pero como el cambio sería a partir del próximo año (2011), aún no hay claridad sobre los montos que se destinarían para dicho propósito.

Lo que sí está claro es que se quiere elevar la calidad de los programas de postgrado participantes y de los profesionales que son becados. En efecto, del análisis de la información disponible es factible concluir que a septiembre del 2010 “el 30% de los programas extranjeros (que reciben a becarios chilenos) son equivalentes o inferiores a los programas nacionales de excelencia”. Respecto de los postulantes, la idea es subir, el próximo año, la ponderación del programa de destino, que hoy llega al 25% (Ugarte, 2010).

#### PERMANENCIA Y RESULTADOS

Un aspecto crítico del sistema de educación superior (tanto a nivel de pregrado como de postgrado) y del sistema educacional en general dice relación con la dispar calidad de la oferta educativa lo que no hace otra cosa sino que perpetuar las desigualdades. En ese sentido, el Presidente Piñera en su primer mensaje a la nación indicaba:

*“Porque nuestro sistema educacional -digámoslo con todas sus letras- no da una educación de calidad a todos los estudiantes, y en vez de corregir las desigualdades sociales, muchas veces las perpetúa, traspasándolas de*

*generación en generación” (Piñera, 2010a).*

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. Sin embargo, en el gobierno existe una percepción negativa respecto de las consecuencias que ha tenido la acreditación por cuanto se habría distorsionado el sentido último de esta. En esa línea, Ugarte (2010) plantea: “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”. En la práctica, un alumno de un plantel acreditado por dos años podría -por ejemplo- quedarse en la incertidumbre en la mitad de su carrera, respecto de si podrá seguir accediendo a crédito con aval del Estado, en caso que el plantel no renueve la certificación. Con ello no hay garantías para asegurar la permanencia y continuidad de estudiantes de escasos recursos que dependen de una beca o del crédito para cursar sus estudios.

Otro aspecto que se asocia directamente con la permanencia de los estudiantes en el sistema y con su posterior inserción en el mundo productivo es la información que llega al postulante y sus familias donde a juicio del gobierno aun queda camino por recorrer. Ciertamente, este aspecto es clave al momento de tomar decisiones que con posterioridad van a afectar tanto la trayectoria académica como laboral de los estudiantes. En ese contexto, Juan José Ugarte (2010) planteó lo imperioso que era avanzar en el sistema respecto de la calidad de la información que llega al postulante y sus familias.

Por otra parte, en la perspectiva de alcanzar mejores resultados en la formación de capital humano se formularon un conjunto de iniciativas en el primer mensaje presidencial dirigido al país por el Presidente Piñera, destacando las que se enumeran a continuación:

- Trabajar en conjunto con las universidades para mejorar la formación y capacitación de los profesores. Para ello se propiciará que la prueba Inicia, que se da al egresar de la carrera docente, deje de ser voluntaria y sus resultados sean conocidos y tengan consecuencias.
- Propender a que los aportes del Estado a las universidades tengan como contrapartida mejorías en la calidad de sus facultades pedagógicas y su aporte a la ciencia y tecnología.
- Implementar un ambicioso programa de becas de magíster y doctorados, asegurando la excelencia de los postulantes e incrementando las exigencias para su retorno a Chile.
- Mejorar la calidad de la educación y la accesibilidad al trabajo (Piñera, 2010a: 21-30).



---

#### ACCIONES IMPULSADAS POR EL ACTUAL GOBIERNO

En los inicios del presente Gobierno, al finalizar el mes de marzo del 2010 en el marco del Plan de Reconstrucción que lanzó el gobierno de Piñera se comunicó la creación de una beca orientada a favorecer a aquellos estudiantes de escasos recursos afectados por el terremoto del mes de febrero. La beca en cuestión tiene por finalidad evitar la deserción del sistema de educación superior y consiste en un beneficio de 30 mil pesos para la manutención y transporte de los estudiantes de educación superior. De acuerdo a lo informado, el nuevo programa contemplaría un total de 20 mil cupos y se otorgaría a cada beneficiario por un periodo de seis meses. La asignación se haría en función al nivel de ingreso de la familia y el daño provocado por el terremoto y el tsunami.<sup>7</sup>

Si bien se trata de una beca de carácter temporal que busca remediar parcialmente los problemas generados por el terremoto es digno de destacar que este beneficio se haya creado con tanta celeridad dadas las carencias que presenta la población más vulnerable que asiste a la educación superior, y principalmente aquel segmento de jóvenes que vive en las zonas más afectadas por el terremoto, vale decir la VI, VII y VIII región de Chile.

Una segunda acción impulsada por la administración del Presidente Piñera tendiente a lograr mayor equidad es la ampliación del programa de becas para estudiantes que ingresan a estudiar pedagogía, 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).

El Programa de Becas para Estudiantes Destacados de Pedagogía fue creado en 1998 y está orientado a aquellos jóvenes que deseen estudiar pedagogía. La beca 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 son 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

Al anunciarse en fecha reciente la ampliación del programa antes mencionado se incluyó entre los requisitos de postulación además de los indicados previamente

- Matricularse en carreras cuyos puntajes de corte sean 500 o más puntos PSU

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

En el terreno de los compromisos se les exigirá a los becarios la obtención del título profesional y trabajar 3 años en un establecimiento subvencionado (municipal o particular) tal como establecen las bases del nuevo programa reformulado.

Para el caso de los jóvenes que obtengan 700 o más puntos en la PSU en el proceso 2011 y que hubieren postulado a Pedagogía como primera opción se les otorgará una mensualidad de 80 mil pesos de libre disposición, manteniéndose los otros requisitos y beneficios ya mencionados.

Extraordinariamente, en el caso de aquellos jóvenes que obtengan 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 y se les exigirá, además:

- Matricularse en carreras acreditadas o en proceso de acreditación
- Matricularse en carreras cuyos puntajes de corte sean 500 o más puntos PSU (MINEDUC, 2010)

## CONCLUSIONES

En términos globales, se aprecia que durante la administración de Sebastián Piñera las decisiones relativas a la educación superior se han visto postergadas al parecer porque este nivel educativo no constituye una prioridad para el actual gobierno. Distintas son las señales que permiten corroborar este aserto, incluyendo: tardanza en nombrar al nuevo Jefe de la División de Educación Superior (cuatro meses después de iniciado el nuevo gobierno) y al nuevo director del CONICYT. Sigue pendiente la nominación del nuevo Director de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) y de los miembros del Consejo Nacional de Educación (CNED).

Las escasas y débiles señales observadas en materia de equidad en el primer semestre del gobierno aliancista dejan traslucir la inexistencia de una política para el sector. A la fecha solo se han conocido algunos pronunciamientos puntuales del Jefe de la División de Educación Superior y del Presidente de la República que más bien son anuncios o iniciativas que se desean desarrollar en el corto y mediano plazo pero que en su mayoría aun no se implementan.

De cualquier modo, se aprecia una postura continuista del gobierno respecto de lo realizado por las anteriores administraciones lideradas por la Concertación y no se vislumbra en el corto y mediano plazo mayores cambios que pudieren alterar la agenda ya conocida.

No se visualiza ninguna intención de cambiar el modelo de financiamiento que guía al sistema terciario pero sí existe la intención de articular y unificar el sistema de becas y créditos, iniciativa que por lo demás comenzó a plasmarse en la última

etapa del gobierno de Bachelet con la gestación del Programa Becas Chile. Empero, a la fecha todavía no se ha concretado ninguna acción en esa dirección.

#### BIBLIOGRAFÍA

- EMOL (2010). Casen: Personas con educación superior ganan el triple que egresados de enseñanza media. 3 de Agosto de 2010. En <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=428422>
- 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.
- Latorre, C. L., González, L.E. y Espinoza, O. (2009). Equidad en Educación Superior: Evaluación de las Políticas Públicas de la Concertación. Santiago, Editorial Catalonia/Fundación Equitas. 245 pp.
- 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](http://www.mineduc.cl/index2.php?id_contenido=11916&id_portal=1&id_seccion=9)
- OCDE (2009). La Educación Superior en Chile. Revisión de Políticas Nacionales de Educación. OCDE-Banco Mundial.
- Opazo, T. (2010). Terremoto en el Programa de Gobierno (29/03/2010). En <http://www.kilometrozero.cl>
- 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](http://www.uchile.cl/portal?_nfpb=true&_pageLabel=not&url=63109)
- 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. De la elección al primer mensaje presidencial. Santiago, Mimeo.

# Política Laboral y Protección

5

# oral n Social

# Política Laboral y Protección Social

Patricia Silva Meléndez<sup>1</sup>

---

## INTRODUCCIÓN

### *POLÍTICA Y EQUIDAD EN EL ÁMBITO LABORAL*

Por años en materia de políticas públicas, el ámbito laboral ha sido abordado principalmente desde la mirada del empleo y la empleabilidad: aumento de puestos de trabajo, promoción de contratación con fuertes destinación de recursos públicos subsidiando a empleadores para que contraten más jóvenes, más mujeres más hombres, en fin ¡Que contraten!, y teniendo el cuidado de no tomar ninguna medida que, al decir de los mismos interesados en mantener todo como está, “vaya a afectar el empleo”. Desde la mirada de la empleabilidad, las políticas se han centrado en la capacitación de los trabajadores, argumentando su falta de formación técnico profesional, la mala educación formal y otra serie carencias que fijan un relato que ha justificado la práctica de bajos sueldos y la nula repartición de las utilidades de las empresas.<sup>1</sup>

Los temas que apuntan directamente a acortar la fuerte inequidad socioeconómica en material laboral han sido dejados en manos del sector privado y el sacrosanto mercado regulador, obstáculo principal de una real equidad social, por tanto no hay avances en ellos. Temas esenciales como una real participación de las utilidades, gratificaciones reales, capacidad de negociación de la organización sindical,

<sup>1</sup> Abogada, Ex Directora del Trabajo

quedaron excluidos de la agenda y lo seguirán estando si no hay un cambio de enfoque.

Hay coincidencia en que esta fue una de las principales causas de la derrota electoral de la Concertación. La clase media, compuesta en su gran mayoría por trabajadores y trabajadoras, viven su cotidianeidad, trabajan por bajos sueldos, con escasísimos reajustes, con la exigencia de cumplir metas impuestas discrecionalmente por las empresas a costa de largas jornadas de trabajo, sin embargo, esta clase media, oía las noticias de importantes subsidios entregados de manera directa a aquellos de quintiles más bajos, y a los empleadores para que los contrataran, quedando ellos excluidos de este incremento del ingreso familiar.

Por ello, cambios sustantivos en las intolerables brechas entre los que ganan más y quienes ganan menos, pasa necesariamente por un abordaje que incorpore como eje sustancial las condiciones laborales, que incluya el trabajo, no sólo desde el empleo, sino apuntando a la inequidad del mercado laboral, y tomando las medidas necesarias para cambiarla. Para esto no bastan las políticas de transferencias de fondos fiscales como ingresos a los hogares sino, se requiere cambios legales específicos.

---

#### CONTEXTO LABORAL EN QUE SE INICIA EL NUEVO GOBIERNO

Sin duda, todo análisis debe contemplar y relevar el diagnóstico de la realidad en una situación de normalidad. Sin embargo, durante los últimos 3 años Chile ha vivido situaciones excepcionales que han alterado drásticamente las políticas en materia de equidad. Nos referimos a la crisis financiera mundial del 2008, con

fuerte impacto durante el año 2009 y el terremoto de febrero de 2010, que afectó a más de 6 regiones en el país. En el ámbito laboral las consecuencias de estos hechos fueron inmediatas, precisamente porque los cambios en el espacio laboral no esperan decisiones de la autoridad, sino que operan bajo las reglas del mercado tanto interno como externo. El sector empresarial reacciona muy rápido y tienen herramientas para ello.

A Febrero del año 2010, previo al terremoto-maremoto, Chile evidenciaba incipientes señales positivas de reactivación post crisis económica mundial, en materia económica y de empleo. El IMACEC del mes de Enero 2010 daba cuenta de un crecimiento de un 4,3% en comparación a igual mes del año anterior y superior en un 1,1% respecto del mes previo. La tasa de desempleo nacional para el trimestre Diciembre a Febrero 2010 era del 8,5%, igual al mismo trimestre 2009, y menor en 0,2% al trimestre Noviembre-Enero 2010.

Así, las cifras macroeconómicas oficiales mostraban que Chile sorteaba bien la crisis financiera y económica mundial cuyo impacto se sintió especialmente durante el año 2009 en nuestro país. Corolario de esta buena evaluación del manejo y el buen estado de las finanzas públicas permitió el ingreso de Chile a la exclusiva OECD.

En materia de empleo, durante el periodo de crisis, especialmente finales 2008 y todo el 2009, el gobierno tomó rápidamente la iniciativa para evitar la cesantía o paliar sus consecuencias en las familias afectadas. Esto se materializó especialmente a través del Acuerdo Nacional por el Empleo, la Capacitación y la Protección laboral, firmado por trabajadores, empresarios y el gobierno, que respaldado con una fuerte inyección presupuestaria, incluyó una serie de medidas cuyo eje fue el uso de jornada laboral en horas de capacitación para evitar despidos, estableciendo exigencias a las empresas de gastar los excedentes acumulados de la franquicia tributaria para capacitación. Las medidas concretas fueron: la retención de trabajadores vía capacitación laboral; precontrato de capacitación; programa de becas MYPE para mujeres trabajadoras; permiso para capacitación laboral; programa de reconocimiento de aprendizajes previos; modificación al acceso al fondo de cesantía solidario para trabajadores con contratos temporales.

En el plano de las relaciones laborales, fue un periodo que puso a prueba las confianzas entre los actores. Por una parte, empresas que debieron detener su producción por el fuerte retroceso de los mercados, y que, en su calidad de empleadores miraban las remuneraciones y otras obligaciones laborales como espacio de ahorro y rebaja de costos. Y por otra parte, trabajadores que veían que el impacto de la crisis aumentaba rápidamente los niveles de cesantía a nivel mundial, siendo su preocupación máxima el conservar el empleo por sobre cualquier otra consideración. Eso exigió un actuar responsable y deponer sus justas demandas en orden a apoyar la continuidad de su empresa, fuente esencial de sus ingresos.

Sin embargo, de las medidas expuestas la más usada fue la entrega de subsidios estatales a los empleadores; las otras, que requerían un acuerdo previo entre los actores laborales, salvo casos excepcionales, no eran de fácil aceptación dado el alto nivel de desconfianza por parte de los trabajadores, quienes manifestaban



dudas porque nada les garantizaba que transcurrida la crisis sus condiciones laborales volverían a ser las mismas. Tenían presente lo ocurrido en la crisis del 1998 en que muchos casos, recuperar la pérdida de derechos y condiciones que por acuerdo habían aceptado rebajar fue una lucha de largo aliento.

En un país con una cultura fuertemente legalista, que no haya respaldo legal para poder llegar a acuerdos en materias que podrían ser materia de negociación es un obstáculo en situaciones de crisis o emergencias. La legislación chilena es restringida en cuanto a las materias a negociar y también respecto de quienes negocian, excluye expresamente del derecho a negociar, entre otros, a quienes tienen contrato de obra o faenas transitorias o de temporada, figura contractual cuyo uso discrecional por los empleadores va en aumento progresivo.

En ese período, la Dirección del Trabajo jugó un rol sustantivo por su alto nivel de legitimidad y conocimiento de los actores, cumpliendo un papel de articulador entre el SENCE, las propias SEREMIS del Trabajo y con los dirigentes sindicales. Ya entonces era evidente la necesidad de modificación de las normas para favorecer y garantizar la negociación y los acuerdos entre empleadores y trabajadores en materia tan sensibles como remuneración, jornadas y otras condiciones laborales.

En cuanto a las políticas de fiscalización laboral, desde el mes de marzo del año 2009 la Dirección del Trabajo modificó su política respecto de las MYPES, (hasta 50 trabajadores) cambiando la sanción inmediata, en caso de infracción constatada, por una que permite otorgar plazo de corrección frente a la constatación de un incumplimiento laboral, excluyendo de ello materias vinculadas con infracciones que afectaran la salud y seguridad de los trabajadores. Esto no incluía a empresas grandes ni medianas, que por sus altos niveles de organización y recursos no pueden justificar u incumplimiento en desconocimiento de la norma. Para efectos de dimensionar coberturas de la labor fiscalizadora durante el año 2009 se realizaron 121.433 fiscalizaciones en terreno, cubriendo el 35% del total de la gran empresa y el 5% de las Mypes.

Sin dudas, uno de los principales avances en materia laboral durante el Gobierno Bachelet, fue la instalación de la Nueva Justicia Laboral, que desde Octubre de 2009, se encuentra vigente exitosamente en todo el país, con un aumento sustantivo de jueces especializados en materia laboral y nuevos procedimientos que permiten otorgar una respuesta a la demanda de justicia laboral en no más de 90 días, además de garantizar la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores a través de la nueva acción de tutela. Esto era el contexto laboral en los meses previos al 27 de Febrero del 2010.

#### *EFFECTOS EN LA RELACIÓN LABORAL POST 27 DE FEBRERO*

Los efectos del terremoto-maremoto en el ámbito laboral se hicieron sentir progresivamente con el pasar de los días. Los primeros problemas planteados fueron los siguientes: ausencia al trabajo como causal de despido; empleadores que

requerían certificación sobre las condiciones mínimas de seguridad para normalizar el funcionamiento de sus empresas; incumplimiento en el pago de remuneraciones y cotizaciones previsionales, extensión de las jornadas más allá de las autorizadas por la ley, si bien esto en los primeros días fue en espontáneo apoyo por parte de los trabajadores/as, pasado unas semanas se volvió un tema de conflicto toda vez que en muchos casos la habitualidad y exigencia que algunos empleadores hicieron sobre este punto terminaron con denuncias ante las Inspecciones del Trabajo.

El tema más relevante fue el uso y abuso de la causal de término de la relación laboral fundada en caso fortuito o fuerza mayor, establecida en el artículo 159 N°6 del Código del Trabajo. Su repentino incremento pudo detectarse tempranamente gracias a que desde el año 2008, la Dirección del Trabajo pública en su página web, el registro de las cartas de aviso de término de la relación laboral (art. 162 del C. del Trabajo). Esto hizo necesario emitir un dictamen<sup>2</sup>, que delimitara claramente el uso de la causal, señalando requisitos estrictos para su aplicación y evitar su uso abusivo<sup>3</sup>.

Se puso de manifiesto la falta de una regulación eficiente para enfrentar estas situaciones –que por cierto no se agotan en catástrofes naturales– que incluyen quiebras, incendios, etc; ya que en muchos casos no existe unidad de criterios en cuanto a la calificación del hecho invocado como caso fortuito.

En materia de derechos colectivos, se vio afectado el cumplimiento de los instrumentos colectivos vigentes, contratos o convenios colectivos; los sindicatos se vieron imposibilitados de desarrollar sus procesos de renovación de directivas que vencían en esas fechas, con todo los efectos negativos que esto conlleva. Además, se terminaron contratos de dirigentes sindicales por debajo de los mínimos fijados en la ley bajo pretexto del terremoto-maremoto.

En materia de cumplimiento previsional, se hace presente que en Chile, las cotizaciones previsionales son de cargo del trabajador/a. Esto significa que el empleador retiene de la remuneración un porcentaje cuyo mínimo es establecido por ley y deben ser depositados en la cuenta individual del trabajador en el sistema de fondos de pensiones (sistema privado de afiliación obligatoria desde 1981) y en el sistema de salud (público o privado). Sin embargo, el DL. 3.500 de 1980 que regula esta materia, estableció que la obligación del empleador se compone de dos actos jurídicos distintos: la mera declaración de las cotizaciones previsionales al sistema, y el pago de éstas. Dicho esto, es común que los empleadores sólo declaren las cotizaciones aplazando los pagos, cuyo límite máximo es la fecha de terminación del contrato que por la denominada Ley Bustos deben ser cancelada previo al finiquito bajo sanción de dejar vigente la obligación de pago de remuneraciones hasta su pago total.

La no declaración está sancionada con una multa de 0,75 UF, y si no se avisa a la AFP respectiva el término de la relación laboral será sancionado con una multa

2 Dictamen N° 1412-021 de la dirección del Trabajo emitido el 18 de marzo del 2010.

3 Con fecha 4 de mayo la Diputada A. Muñoz presentó moción para su regulación (boletín 6915-13).

de 0,2 UF, ambas de beneficio fiscal. Se hace presente que la ley actualmente le asigna la responsabilidad a las AFP para efectuar el cobro de las imposiciones impagas, al igual que los reajustes e intereses que deben ser enterados a la cuenta del trabajador/a.

Los empleadores deudores no pueden acceder a subsidios de fomento productivos. Además, de conformidad con la Ley Bustos, para proceder al despido del trabajador, el Código del Trabajo en su artículo 162 inc. 5<sup>º</sup> exige que el empleador informe por escrito el estado de pago de las cotizaciones previsionales devengadas hasta el último mes anterior del despido, de no haber cumplido sus obligaciones en esta materia, el despido no producirá efecto de poner término al contrato de trabajo.

Los efectos del terremoto en esta materia dicen relación con el aumento del incumplimiento previsional, particularmente en las zonas afectadas, llevando erróneamente a que se adopten medidas y reformas legales que apuntan a aumentar el plazo de declaración y pago; otorgar convenios de pago a los empleadores, sin aplicación de reajustes ni intereses; condonar las multas aplicadas, incluso en plazos que cubren deudas anteriores al 27 de febrero; prórroga en el inicio de cobranzas judiciales; eximirlos de la prohibición de acceso a subsidios de fomento. Sin perjuicio que estas medidas apuntan a aliviar la carga económica de cientos de empleadores, especialmente a los más pequeños afectados por el terremoto, parece también razonable adoptar las medidas necesarias para asegurar que esos trabajadores no queden con vacíos previsionales que afectarán directamente el monto de su futura pensión. El Gobierno, junto con garantizar la reactivación de la economía en las zonas afectadas, debe garantizar con medidas protectoras la normalización de la situación previsional de la parte más débil de la relación laboral

Chile, a partir de la ley N° 19.728 cuenta con un incipiente sistema de seguro de cesantía, compuesto por una Cuenta individual por Cesantía y un Fondo Solidario de Cesantía. Sus primeras falencias se hicieron visibles durante la crisis, motivando al gobierno de la Presidenta Bachelet a adoptar medidas para darle mayor eficiencia, las que resultaron en su modificación mediante la Ley 20.328 de enero del 2009. Esta flexibilizó las condiciones de acceso al Fondo Solidario de Cesantía financiado por el Estado, antes de exclusivo uso de los trabajadores con contrato indefinido. Post reforma pueden hoy tener acceso los trabajadores contratados a plazo o por obra o faena.

Sin embargo, el terremoto dio cuenta de nuevas limitaciones, especialmente porque los requisitos formales para tener acceso a este sistema lo hacen inoperante en situaciones en que, por ejemplo, no existe finiquito formal como lo exige la ley, no se cumple el requisito de la densidad de cotizaciones exigidas, ni la continuidad laboral con el mismo empleador exigida en régimen normal, o el número de giros autorizados se vuelve insuficiente.

#### SISTEMA DE JUSTICIA LABORAL

La equidad también debe considerar la eficiencia del sistema de acceso a la justicia en el ejercicio real de los derechos de los y las ciudadanas. En Chile, el sistema de justicia laboral es compuesto. Tiene una sede inicial, la administrativa, ante la Dirección del Trabajo, y otra Judicial, ante tribunales de la República. Considerando las distancias propias de ser una de ellos uno de los poderes del Estado y tener competencias distintas, en el ámbito laboral ambas instancias son complementarias. Esta relación dual no es pacífica y este ha sido uno de los principales obstáculos para la eficiencia de la protección de los derechos laborales.

En efecto, una mirada integral del sistema exige una relación fluida entre ambas instancias, lo que implica entender que el rol que cumple un organismo altamente especializado como la D.T. para con el Poder Judicial es exponer ante los ojos de los jueces la realidad específica de relaciones laborales concretas, mediante los informes de fiscalización. Los jueces, a través de estos informes logran conocer, más allá de la formalidad contractual, sobre qué realidad opera en un contrato de trabajo, pudiendo contrastar lo que dice el contrato y la realidad. El principio de primacía de la realidad, rector del derecho laboral, por sobre la formalidad, requiere del informe de terreno entregado por un ente especializado, un ministro de fe laboral: los inspectores e inspectoras del trabajo.

Por tanto en un sistema funcionando a cabalidad en el marco de lo expuesto, el órgano fiscalizador puede y debe desplegar en toda su actuación sus facultades en pos de la protección y ejercicio de las normas de trabajo, expresando su actuar mediante actos administrativos propios de la autoridad bajo los principios de legalidad y legitimidad que la invisten. Una vez completado el acto jurídico administrativo, éste, en el marco de un Estado de Derecho, puede ser revisado por la autoridad judicial frente a un reclamo del afectado y la Justicia podrá acoger o rechazar lo dictaminado por la autoridad administrativa.

Actualmente, en la práctica esto no opera con la fluidez requerida. Si bien mediante nuevas leyes se le han aumentado y reconocido a la Dirección del Trabajo nuevas facultades como "fiscalía laboral" en materia de vulneración de tutela de derecho fundamentales, prácticas antisindicales y acoso sexual, es frecuente que su actuar se vea entorpecido y hasta paralizado mediante resoluciones judiciales que le niegan facultades para constatar hechos que conllevan infracciones, sancionarlos, inclusive para solicitar corrección de los mismos.

Esta situación tiene graves consecuencias, porque estas resoluciones se dictan en el marco de Recursos de Protección presentados por los empleadores que, por no ser juicios de lato conocimiento –que conozcan el fondo– y ser meras acciones de tutela inmediata llevan a los tribunales a omitir en estos casos pronunciarse sobre el fondo. Así, aspectos tan relevantes para el cumplimiento de la norma laboral como es conocer quién es el obligado a ello, expresado en la determinación de

quien tiene y ejerce la calidad y facultad de empleador, han quedado sin resolución eficiente.

En efecto, las Cortes, no en forma unánime pero sí respaldadas e impulsadas por reiterados fallos de la Corte Suprema, acogen recursos argumentando que no existe facultad del órgano que por ley debe fiscalizar para constatar hechos; sin embargo, omiten pronunciarse sobre la veracidad o no del informe emitido, el que obviamente sí puede ser revisado y hasta rechazado por los tribunales. Éste es el caso de las situaciones de suministro constatadas en al gran minería privada y Codelco, con cuyos fallos la Corte Suprema anuló la eficiencia de la ley de subcontratación en esta materia. Lo más lamentable es que el recurso lo interpuso alegando falta de competencia del ente administrativo la empresa pública más importante del país, contando con la aquiescencia de un importante sector del Gobierno.

---

#### AVANCES Y DEUDAS LABORALES. ¿CON QUÉ SE ENCONTRÓ EL GOBIERNO DE PIÑERA?

Al asumir el nuevo Gobierno de Piñera, además de lo ya descrito, en el ámbito del trabajo y las relaciones laborales se rige por un Código del Trabajo originado en el Plan laboral de 1987, el que, con algunas modificaciones, nos rige hasta hoy. Sus ejes centrales se mantienen: la sobrevaloración de los derechos de dirección, administración y gestión empresarial; la incorporación de desregulaciones en el mercado laboral; la atomización del mundo sindical; una regulación para la negociación colectiva totalmente limitada.

Los avances más importantes en materia laboral en democracia con los que se encuentra la actual administración apuntan especialmente a reconocer y garantizar derechos contractuales individuales de los trabajadores, regulando sectores discriminados laboralmente como los trabajadores tercerizados y las trabajadoras de casa particular; mejoras a las condiciones en que se desarrolla el trabajo agrícola; la regulación -por primera vez- de los contratos para los deportistas profesionales, especialmente los jugadores de fútbol, la protección especial para los trabajadores de medios de comunicación, los tripulantes de aviones comerciales. Además, se prohibieron prácticas discriminatorias como exigencias de test de embarazo, o acciones arbitrarias en materia de contrataciones, despidos y promoción de los trabajadores; se logró incorporar la sanción al acoso sexual, después de más de 11 años de tramitación; y más recientemente la eliminación de la mala práctica de pactar un sueldo base menor que el ingreso mínimo legal; no pagar el descanso del séptimo día (semana corrida). Y sin duda la más relevante, la reforma a la justicia laboral que con nuevos procedimientos ha permitido una justicia especializada más oportuna, estableciendo un procedimiento para sancionar la violación de derechos garantizados en la Constitución Política, cuyo respeto es habitualmente relativizado en el marco de la relación laboral. La noción de ciudadanía laboral comenzó a ser incorporada en nuestra legislación.

Pero también, se incorporaron durante los gobiernos de la Concertación normas que incluyeron nuevas fórmulas de flexibilización laboral y menores sueldos, como son

las reformas incorporadas el 2001 que incluyeron la polifuncionalidad (art. 10 del C. del Trabajo) y el trabajo de media jornada.

El principal sello del Gobierno de la Presidenta Bachelet fue la protección social, y ésta en el ámbito laboral se manifiesta en un Estado garante de los derechos de los trabajadores y trabajadoras, que otorga un sistema de acceso a la justicia especializado, justo, y oportuno, cosa a la que apuntó la nueva justicia laboral. Por ello, la insistencia del Gobierno de Piñera por “actualizar, modernizar, agilizar”, o cualquier otro verbo de los usualmente reiterados por el actual ejecutivo resulta sospechosa: hoy sólo hay que dejar actuar a la Justicia del Trabajo.

Sin embargo, todo lo anterior se vuelve insuficiente al momento de analizar el poco avance en materia de la equidad en el ámbito laboral. Los bajos salarios y la escasa participación de los trabajadores en los resultados positivos de las empresas han sido temas omitidos. La situación de los derechos colectivos de los trabajadores y trabajadoras de nuestro país, como herramientas de redistribución de riqueza por medio de la negociación colectiva o participación real en las gratificaciones no ha sido resuelta: las actuales tasas de sindicalización bordean el 12% frente a más del 30% de cualquier otro país, con tasas de negociación colectivas que no superan el 11%; la regulación de la negociación colectiva es burocrática, obstaculizadora, limitando los temas y los sujetos que pueden negociar, también la cobertura de trabajadores afectos a un contrato colectivo, muy alejadas a las coberturas de sobre 50% en otros países, en los que se permiten negociaciones ramales, sectoriales. Las modificaciones introducidas en democracia no fueron suficientes para que todo el desgaste, la tensión, que implica la negociación valga la pena para ambas partes. Los datos de la Dirección del Trabajo indican que el promedio de reajuste real logrado en las negociaciones colectivas en Chile no supera el 1% de incremento real en las remuneraciones.

Si la equidad refiere a una distribución remunerativa justa por el trabajo realizado después de cumplir largas jornadas laborales y alcanzar las metas mensuales fijadas unilateralmente por el empleador, no bastan los subsidios a las familias, no bastan los subsidios para la contratación, no sirve cualquier trabajo, no es justo trabajar por un mínimo existiendo brechas intolerables entre los que ganan más y los que ganan menos dentro de la misma empresa. Esto requiere una redistribución y participación justa en las utilidades por el logro de resultados obtenidos en la empresa no sólo por una gestión eficiente, sino que por el trabajo de cada uno de sus trabajadores y trabajadoras.

El salario digno planteado originalmente por la Iglesia Católica en el año 2008, de \$250.000, aludía a un concepto de remuneración y eso es lo correcto, más allá si ese es el monto justo. El concepto de salario individual por trabajo realizado, por el cumplimiento de la jornada es lo que se debe rescatar. Y no la deformación que muchos han pretendido darle de “ingreso” familiar, donde se sumarán todas las prestaciones y transferencias de dineros del Estado, percibidas por todos y cada uno de los integrantes de las familias, donde se sumarán precarios ingresos con importantes subsidios que perciban por cualquier causa. En la derivación al “ingreso ético familiar”, es el estado una vez más el que subsidia indirectamente

a las empresas y no sólo a las Mypes. De esta manera todo sigue igual, no se toca lo esencial, lo justo, lo digno, un incremento real de las remuneraciones. Una pago digno y justo por el trabajo realizado

#### PROGRAMA LABORAL DE PIÑERA

El eje del programa de Gobierno, tiene como base un crecimiento económico de cuyo resultado "emergerá" el bienestar para todos. En materia laboral, la propuesta incluye planes de emergencia, subsidios, entrega de bonos directos a los trabajadores para capacitarse. Sin embargo, en sus planteamientos no hay alusión al contexto laboral donde se inserta el programa que pretende aplicarse. Omite referirse a las condiciones de trabajo y las relaciones laborales.

El programa señala como centro del desarrollo *"El emprendimiento y la innovación"* y compromete que para el *"Año 2018, Bicentenario de la Batalla de Maipú, Chile tenga un ingreso por habitante superior a los 22.000 dólares al año y de esta forma iguale las condiciones de vida de los países del Sur de Europa"*

Piñera, aborda el trabajo desde las inseguridades de la ciudadanía. En efecto opta por referirse a él en el Capítulo II. "Hacia una sociedad de seguridades", donde el ámbito del trabajo es tratado desde una concepción del temor a no tener empleo, o a perderlo, esto vinculado a la probabilidad de perder sus viviendas, la educación de sus hijos y lo vincula con situaciones de inseguridades y temores de la ciudadanía, según las encuestas, robos, asaltos. Esto muy consistente con un mensaje permanente de la clase empresarial de que "hay que cuidar el empleo" y como contrapartida a que ellos "dan" empleo.

Su eje y principal compromiso es la creación " un millón de nuevos y buenos empleos". Para ello propone las siguientes medidas:

*Primera medida:* Mejorar la intermediación laboral para los trabajadores menos calificados entregando Bonos de Intermediación de financiamiento público, para que empresas especializadas se dediquen a buscar empleo para los trabajadores más vulnerables. Esto junto con la creación de una Bolsa de Trabajo para la detección de las necesidades.

*Segunda medida:* Promover el teletrabajo y el trabajo desde el hogar. (Lo confunde).

*Tercera medida:* Incorporar parámetros técnicos para fijar el salario mínimo, que incluya el riesgo de desempleo e informalidad para trabajadores jóvenes y menos calificados.

*Cuarta medida:* Aumentar intervención de las empresas con contratos de aprendizajes y entrenamiento financiando capacitación y proponiendo un Bono de capacitación entregado directamente a los trabajadores para que ellos contraten su programa de capacitación. Se compromete en una primera etapa, sin fechas

ciertas a 100.000, bonos de capacitación y en una segunda etapa otros 300.000 beneficiarios al año.

*Quinta medida:* Subsidios a la contratación de jóvenes en situación de pobreza.

*Sexta medida:* En materia de salas cunas, mantiene la exigencia numérica de 20 trabajadoras y propone el co-financiamiento de salas cunas, con un 50% de aporte del Estado para empresas medianas y pequeñas. Además, anuncia incluir mayor flexibilidad para el uso del pre y post natal y una extensión del post natal a seis meses, con un cambio de cobertura de licencias médicas por enfermedad del hijo menor de un año.

*Séptima medida:* Perfeccionar la institucionalidad laboral, mediante la "creación" de una Dirección del Trabajo Autónoma, con nombramiento por Alta Dirección Pública y un perfeccionamiento de los Tribunales del Trabajo.

*Octava medida:* Anuncia ampliación de las materias para la negociación colectiva, nombrando solamente la flexibilidad horaria y el sistema de turnos. Propone revisar prohibiciones de trabajadores para negociar y promete solución eficaz para eliminar malas prácticas que distorsionan el concepto de empresa

*Novena medida:* Mejorar el seguro de cesantía para ampliar su cobertura y mejorar los montos del seguro pudiendo sustituirse parte de las indemnizaciones por despido por pagos a todo evento durante la vigencia del contrato de trabajo.

#### DISCURSO 21 DE MAYO EN MATERIA LABORAL

Luego de un par de meses de asumido, el Gobierno debió presentar al país su primera propuesta específica para este primer año. La materia laboral en el discurso del 21 de Mayo, ocupó el segundo tema abordado bajo el eje de crear un millón de buenos empleos, con salarios justos, en el período 2010-2014, es decir 200.000 al año. En el discurso el Presidente volvió a vincular el tema del trabajo a la seguridad/inseguridad.

Hizo alusión nuevamente a las dueñas de casa, que necesitan y quieren trabajar, pero sin que ello les signifique descuidar a sus familias. Y de los jóvenes, señaló a "ese medio millón de jóvenes que van a egresar del sistema educacional durante los próximos 5 años y que, con razón, aspiran a encontrar una buena oportunidad de emprendimiento o de empleo. Alude a la necesidad de una reforma laboral pro empleo y pro crecimiento. En general vuelve a bordar los mismos temas, dando titulares sin identificar medidas más específicas: volvió a poner énfasis en la capacitación de trabajadores - "vamos a capacitar a 5 millones de trabajadores durante nuestro gobierno, para que puedan acceder a mejores empleos y mayores remuneraciones", al rol de la Pymes en la capacitación incrementando los recursos



del SENCE e integrándolos al sistema de educación técnico profesional. Insistió en el bono especial para que cada trabajador pueda decidir dónde y en qué capacitarse.

El tema de la conciliación de la vida familiar y la laboral, como eje de la igualdad de oportunidades para las mujeres para ingresar y permanecer en el mercado laboral comienza a alejarse de los paradigmas seguidos por los Gobiernos de la concertación, por cuanto ya no se habla de paternidad más activa, o mejor distribución de las labores domésticas entre hombres y mujeres, sino que se comienza a hacer referencias al trabajo desde del hogar, la compatibilidad del trabajo de las mujeres con su familia. De esta forma se insiste en promover el teletrabajo y trabajo desde el hogar (aunque parece existir cierta confusión entre teletrabajo y trabajo desde el hogar, distintos en su naturaleza), sobre ello compromete envió de proyecto durante el segundo semestre. Insiste en el Bono de Intermediación Laboral, y anuncia la adjudicación de la puesta en marcha de una Bolsa Nacional de Empleo. Reitera el perfeccionamiento al seguro de desempleo. Habla de la verdadera cultura del emprendimiento, la innovación y la creatividad, que nos permita generar 100.000 nuevos emprendimientos en los próximos 4 años. *“Queremos hacer de Chile un país de emprendedores, no sólo en el campo empresarial, sino también en la cultura, el arte, el deporte, las actividades solidarias y, por cierto, en el propio Estado”.*

Estos es lo señalado en relación al empleo y la empleabilidad. Los aspectos laborales los redujo al último párrafo, pero no por ellos menos importante sino como prioridad del gobierno, si en a las materias que incluyó.

*“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.”*

DE LO DICHO, QUÉ...

Junto al 21 de mayo, otra fecha se aproximaba. El 1 del mes de Julio de cada año debe fijarse por ley, el nuevo ingreso mínimo mensual (IMM) que regirá hasta el 30 de junio del año siguiente. Así, como el reajuste del sector público en el mes de noviembre de cada año en el marco del presupuesto es un hito realmente relevante en los trabajadores del sector, la fijación del piso legal que debe pagarse por la jornada ordinaria de trabajo en el sector privado también lo es. Esto porque claramente, es la única garantía para que a los trabajadores no se les pague menos. Además, cobró relevancia desde la ley 20.281 (2008) que para terminar con abusos instalados en nuestro mercado laboral, tuvo que señalar expresamente que el sueldo base no podía ser menor que el monto fijado como ingreso mínimo mensual- IMM. Esto porque las empresas y especialmente las grandes, acostumbraban a fijar en los contratos individuales, montos ínfimos como sueldo base, para luego completar la

diferencia vía comisiones y metas fijadas mensualmente (forma habitual de operar en el sector retail).

Así, en el mes de abril se creó la *Comisión Asesora Laboral y de Salario Mínimo*, conformada por destacadísimos académicos y economistas. Del contenido del informe se desprende que las estadísticas y la protección del empleo son su fuerte. Esta comisión tuvo doble objetivo: por un lado excluir a la CUT como contraparte del Gobierno, quitándole legitimidad a su representación en esta discusión (hasta en el último debate presidencial ANATEL de Enero, Piñera sostuvo fuertes descalificaciones hacia la CUT<sup>4</sup>), y por otro lado, cumplió el objetivo de revestir esta temática de un aura exclusivamente técnica, alejándola de su esencia: ser una discusión política. Por primera vez en años, los principales actores, la CUT, y la CPC, estaban fuera y debieron esperar el resultado.

No hubo sorpresas. Constataron lo archisabido, no hay información específica en la materia, por ello todo su análisis se basa en la CASEN, es decir un enfoque social, sobre los más vulnerables y el rol de las políticas sociales en el aumento del ingreso. La Comisión plantea el distingo entre ingreso mensual y salario mensual, todo su análisis se centra en el primero de ellos. El enfoque del informe tiende a igualar el rol del salario mínimo a los beneficios que percibe una familia por concepto de subsidios, asignaciones varias, bonos todos de costo del Estado. Las transferencias de ingresos estatales a los hogares juegan un rol importante en el análisis de la Comisión, aún cuando hay una frase del informe que pretende explicitar que debe privilegiarse el ingreso que proviene del trabajo por sobre el que aporta el Estado, la errada concepción que el ingreso mínimo sólo afecta a la población más vulnerable desvía lo central.<sup>5</sup>

La comisión aparentemente no sabía que el IMM no sólo es el piso remuneracional, sino que es el factor para el cálculo de muchas asignaciones contractuales individuales y colectivas. No hay mención alguna en el Informe al sistema remuneracional en Chile, a que la importancia del IMM está dada por la forma como se paga en Chile, por la inequidad salarial al interior de las empresas, por el creciente aumento proporcional del componente variable de la remuneración. El IMM es la única garantía de un piso mínimo, que flota como lo único fijo en el sistema de bandas salariales que se aplica hoy en día en la gran mayoría de las grandes y medianas empresas en Chile. En las propuestas y acciones a seguir propuestas por la Comisión omite mencionar al principal instrumento de redistribución de riqueza propio del ámbito laboral, la negociación colectiva. La única herramienta que propone "estudiar y muy meticulosamente" es

4 Aunque la fuerza de los hechos hizo que, mientras avanzaban los meses de Gobierno, éste fuera cambiando su tono de interlocución con la CUT. La señal más clara fue la conformación de la delegación oficial para asistir a Ginebra a una nueva Sesión ordinaria anual, en que a pesar de las fuertes señales públicas expresadas mutuamente entre gobierno y la Central UNT, fue la CUT la que fue finalmente reconocida por el Gobierno como el referente de los trabajadores. Y hoy los vemos interlocutando directamente.

5 Datos ENCLA 2008 reiteran la misma conclusión en materia de remuneración:

-La desigualdad salarial se ve con más fuerza en las grandes empresas. En ellas un 30,8% de los trabajadores gana menos de \$238.000 brutos (\$192.780 líquidos). Mientras un 4,2% de los trabajadores gana más de un \$1.908.000 brutos (\$1.545.000 líquidos).

-La ENCLA 2008 revela que la mayoría de los trabajadores del sector privado (54,8%) no gana más de \$318.000 mensuales brutos (\$257.580 líquidos).

el actual sistema de gratificación. La realidad laboral hace mucho tiempo indica que este mecanismo es totalmente insuficiente por la facultad entregada al empleador de escoger discrecionalmente la forma de pagar la gratificación con un tope bastante conveniente.

Aún cuando se aceptara esta visión asistencial del IMM, focalizado en los sectores más vulnerables, entonces debiera liberarse las amarras legales actuales para que los "otros", los que ganan desde "1,25 ingresos mensuales" (tramo usado por la Comisión) tuvieran posibilidades de acordar a través de procesos de negociación mejoras salariales de acuerdo a su trabajo y utilidades de la empresa. De esta forma el IMM dejaría de ser sólo un piso que afecta únicamente a los más vulnerables y dejaría de ser un factor tan relevante para el mundo laboral.

La comisión emitió su informe<sup>6</sup> y finalmente la propuesta original presentada por el Gobierno de pasar de \$165.000 a \$170.000 de IMM debió ser aumentada en el marco de la discusión parlamentaria a \$172.000 cifra en que finalmente se fijó el ingreso mínimo mensual vigente. Finalmente la determinación se dio en el plano que el Gobierno quiso eliminar, el político.

Otra Comisión creada con gran impacto mediático, fue la Comisión Asesora Presidencial sobre Mujer Trabajo y Maternidad, dirigida por la Ministra del SERNAM, y aunque en su anuncio se relevó que el resultado de la Comisión sería una propuesta aumentado a seis meses del postnatal, la falta de posición común entre las propias mujeres, los diferentes actores representados, culminó con una comisión con un deslavado informe donde nadie quedó satisfecho, y una promesa de campaña de todos los candidatos presidenciales quedó en espera.

Según el texto constitutivo de la Comisión, el mandato presidencial consistió en el análisis y desarrollo de una propuesta integral en base a la cual modernizar la actual legislación laboral de protección a la maternidad, debiendo alcanzar tres grandes objetivos: 1. Desligar el costo de la maternidad de la contratación de mujeres, permitiendo su real integración al mundo del trabajo remunerado formal; 2. Garantizar el mejor cuidado de nuestros hijos; y 3. Incentivar una mayor corresponsabilidad en el cuidado y crianza de los hijos para facilitar una mayor conciliación entre familia y trabajo para los hombres y mujeres en nuestro país.

El tema de la discriminación laboral hacia las mujeres consecuencia de la maternidad sigue siendo objeto de posiciones contrarias, y de especial interés en materia normativa especialmente en materia fueros y permisos maternos. Esta no fue la excepción ¿Las mujeres serán más discriminadas en su ingreso y desarrollo en el mercado laboral con un postnatal de seis meses? Este fue el centro de la discusión, con posturas que va desde una mirada exclusiva protección del lactante, a las de considerar este tema de exclusivo derechos de las mujeres.

6 En resumen: Las tres propuestas planteadas al interior de la Comisión fueron a) aquella que ,aximizaba el acento en el empleo y por tanto el IMM sólo debía reajustarse conforme IPC; b) que el IMM debía cubrir la línea de la pobreza, lo que implicaba un incremento de %4,3 y la c) que el reajuste debía ser tal que permitiera cumplir al Gobierno el Plan del millón de empleos, 200.000 este año por tanto el incremento debía ser de un 2,6 sobre le IPC.

En las propuestas se filtraron algunas como limitar fueros en caso de contrato a plazo, o el no traspaso del fuero al nuevo empleador. En Chile, entre los fueros legales reconocidos a los trabajadores, el maternal es por lejos el menos respetado. Y dentro de la materia más denunciadas por incumplimiento a la normativa de protección a la maternidad, sobre el 64% corresponde al fuero maternal. Es aquí donde se manifiesta claramente que existen grandes distancias entre discurso "pro familia" y su práctica.

Finalmente en el tema del postnatal, la Comisión propuso mantener el postnatal como está e incorporó un permiso adicional sin plazo para padre o madre, pero con remuneración proporcional a la jornada cumplida.

Todos estos temas son altamente sensibles, más aún considerando que la CUT ha manifestado su apoyo a los seis meses, contrario a lo planteado por mundo de las organizaciones de mujeres que prevén una mayor discriminación hacia las trabajadoras. De hecho la postura de La Moneda se vio contrariada por la posición de la propia Ministra del SERNAM, quien no es simpatizante de ampliar los seis meses, al igual que Comunidad Mujer, que representa a la élite de los grupos de mujeres mayoritariamente cercanas al actual Gobierno.

A la fecha no ingresa nada al Congreso, al parecer las encuestas no son claras o al menos no coincidente con los sectores cercanos al Presidente.

#### *MULTIRUT*

Punto aparte merece el compromiso presidencial de eliminar abusos cometidos por el Multirut. Esto es un hecho público y consensado. Pero otra cosa es la voluntad política de cambiar esto y cumplir los compromisos asumidos:

Este es un tema de fondo dentro del orden laboral. Esto no es hablar sólo de multirut, es hablar de la espina molesta puesta en el Código del Trabajo y que de tanto en tanto vuelve a salir, el concepto de empresa. Solo para mejor comprensión del tema:

El artículo 3 del Código del Trabajo, luego de definir lo que se entenderá por empleador, trabajador, trabajador independiente, en su inciso 3º señala: *"Para los efectos de la legislación laboral y de seguridad social, se entiende por empresa toda organización de medios personales, materiales e inmateriales, ordenados bajo una*

*dirección, para el logro de fines económicos, sociales, culturales o benéficos, dotada de una individualidad legal determinada”<sup>7</sup>*

“Cada rut una empresa”: Toda la normativa relacionada con los derechos colectivos está dirigida y obliga a hacerla efectiva en “la empresa” y cierta interpretación jurisprudencial concluye que cada empresa es un empleador.

En nuestro país, es habitual que las empresas, y/o los grupos de empresas organicen su actividad constituyendo distintas razones sociales, unas para administrar personal, y otras para la comercialización y ventas. En muchos casos la multiplicidad de RUT responde a una división ficticia de distintos giros del negocio, separando los procesos productivos, los de distribución, de transporte, de los de comercialización o financieros crediticios en que habitualmente se expresan las utilidades de la empresa, segregando la plantilla de trabajadores a aquellas razones sociales sin utilidades, ni patrimonios, con el efecto negativo directo sobre gratificaciones o una real negociación colectiva, incluso es obstáculo para la ejecución judicial de sentencias condenatorias por deudas laborales.

El Multirrut, usado de buena o mala fe, genera el efecto de dificultar, ocultar, confundir la determinación del verdadero empleador y las verdaderas utilidades de la empresa. No hay sector que no use esta figura. El ejemplo extremo es Líder que mantiene una razón social por cada local)

Contexto de Buenas noticias: *“... y corregiremos las malas prácticas que muchas veces distorsionan el concepto de empresa, recurriendo a múltiples RUTs, afectando negativamente los derechos de los trabajadores.”* (última frase de la parte laboral del discurso Presidencial del 21 de Mayo 2010)

El 26 de mayo en La Tercera se informa : *“Gobierno enviará en dos meses proyecto para limitar uso de múltiples RUT”*. La iniciativa del Ministerio del Trabajo pretende modificar el concepto de empresa del Código del Trabajo y acotar el uso de diferentes RUT a aquellos casos *“en que cada sociedad se rija por sus propias normas de administración y tenga su propia realidad económica”*.

YA NO TAN BUENAS...

9 de junio, diario La Tercera: *“Gobierno evalúa aumentar multas para restringir uso de múltiples RUT. El Ejecutivo desistiría así de la idea de modificar el concepto de empresa del Código del Trabajo, lo que había generado reparos del sector*

<sup>7</sup> Definición incorporada por el DL 2.200, de 1978. Es el único concepto de empresa en el ordenamiento jurídico chileno, no existe a nivel constitucional, ni en el Código Civil, ni Comercial.

*privado. También se estudia precisar los casos sancionables en la ley y aumentar la fiscalización.”*

Pasamos de un reconocimiento público del Presidente del abuso llevado a cabo a partir de la creación de multirrut de las empresas, a una propuesta que se dejaba en manos de la empresa acreditar si era o no una misma unidad económica, y luego se propone una modificación legal ineficiente, inocua para resolver el grave problema que se trata de resolver, aumento de multas y más fiscalización.

Paralelamente a eso en el Senado de la República sigue la tramitación en segunda instancia la moción parlamentaria presentada por el Diputado Sergio Aguiló, que pretende eliminar el multirrut a través de reconocer la figura de la misma unidad económica<sup>8</sup>. Por acuerdo político suscrito los últimos días de agosto, se logra que haya aprobación general al proyecto, pero literalmente inventan una instancia legislativa que no existe...rehacer el primer informe de la comisión de Trabajo del Senado para de esta manera, otorgarle mayor plazo al gobierno para que presente un proyecto o indicación, que conforme a lo expuesto en prensa será en la línea ineficiente de más multas y más fiscalización. El rol de las organizaciones sindicales, será fundamental para poder cambiar la opción tomada por el Gobierno y sin duda avalada por el sector empresarial.

El centro de la solución debe estar dado por garantizar que sea cual fuera la estructura de la empresa, incluyendo en ello al multirrut, no afecte en absoluto los derechos individuales (gratificación) ni colectivos (negociación, sindicalización). La calidad de empleador la tiene quien ejerce ese rol, no importando la figura legal bajo la actual actúe.

Transantiago, tema que aún sigue dando vueltas y que tiene fuerte impacto laboral. El gobierno presentó hace unos meses un Mensaje Presidencial que modifica el régimen jurídico del transporte público concesionado, otorgándole mayores facultades al Estado para poner fin a los contratos concesionados, en caso de incumplimiento del mismo. Este no ha iniciado su tramitación regular a la espera de acuerdos con la actual oposición. Uno de los temas relevantes en el marco del sistema de Transantiago es el aspecto laboral. De tanto preocuparse por la eficiente entrega de servicio y funcionamiento del sistema de transporte para la ciudadanía, olvidaron, desde su origen, que los buses no se manejan solos, que los llamados “operadores” son los “antiguos” choferes y por tanto cualquier cambio o ajuste del sistema debe considerar sus condiciones, especialmente en materia de jornada y en condiciones de higiene y seguridad.

Entre más frecuencias de buses se exigen, aumenta de inmediato las horas de conducción con evidentes excesos de jornadas laborales. Las deudas laborales en este sector son altas. Aquí el sistema de cursar multas es absolutamente ineficiente, porque el sistema de transporte público metropolitano no resiste suspensiones de labores sin producir un colapso generalizado del servicio. Si no cumplen las empresas concesionarias con las exigencias del Ministerio del Transporte, vía

<sup>8</sup> El modelo propuesto en el proyecto no dará solución al problema de fondo, pero ha servido para abrir el tema

Administrador del sistema, son multadas y con el proyecto en actual discusión podrán ver terminado su contrato de concesión. Pero en qué situación quedarán los miles de choferes que verán terminados sus contratos de trabajo, la mayoría de ellos con deudas laborales impagas de sus actuales empleadores.

Se logró incorporar en el protocolo de acuerdo firmado entre Gobierno y oposición varios compromisos que pretenden garantizar los aspectos laborales en el sistema, sin embargo no hubo acuerdo en incorporar expresamente, al menos en el protocolo, la obligación del Estado de retener, del pago de cualquier indemnización con dineros fiscales que percibiesen las empresas con ocasión del término de su contrato, los montos por cualquier deuda laboral vigente al momento del cese. Habrá que estar atentos a su tramitación.

## 5 DE AGOSTO

No podemos dejar de mencionar los graves hechos acontecidos en la Minera San José que a la fecha de este informe, aún mantiene a 33 mineros atrapados a más de 700 metros bajo tierra.

¿Culpables? Este caso mostró que la normativa existe, los procedimientos están y se cumplieron (se fiscalizó por la autoridad laboral, se cursaron multas, se suspendieron las faenas en más de una oportunidad por otros graves hechos, incluso fatales) Sin embargo, la empresa logró eludir la acción fiscalizadora, inmovible siguió con la faena trabajando, sin dudas argumentando ante muchos el tantas veces oído, "tendremos que cerrar, y afectará el empleo de cientos de trabajadores" y esa frase que conmueve y asusta a tantos, permitió una vez más que se relativizara la exigencia de cumplir con normas que garantizan la vida y salud de los trabajadoras. El bien jurídico protegido cambia de posición en su prevalencia según se produzcan casos graves como el de la minera San José. Estos hechos acontecieron hace más de dos meses, no hemos conocido ningún plan de fiscalización realizado al sector al menos en mineras similares a ésta. Se ha contenido la demanda del resto de los trabajadores de la mina por no pago de remuneraciones. Todo es un gran espectáculo que está a punto de terminar en lo mediático y comenzar en el silencio de lo cotidiano.

Es necesario contar con alguna institucionalidad ,al menos de coordinación, que reúna a todos los organismos fiscalizadores, aunar procedimientos y sanciones, contar con facultades expresas de clausura inmediata<sup>9</sup> por parte de la autoridad fiscalizadora. La autoridad minera no contempla dentro de sus prioridades las

<sup>9</sup> Hoy la Dirección del Trabajo, tiene facultades para suspender la faena hasta que exista corrección de la infracción, lo que debe ser acreditado por del organismo especializado, en este caso SERNAGEOMIN, o el organismo de seguridad al que esté afiliado la empresa. Y puede ordenar la clausura notificando con 20 días de anticipación a la empresa, plazo exacto para que éstos recurran de Protección a los Tribunales. Es totalmente ineficiente

condiciones laborales. Exclusión de la empresa de toda beneficio otorgado por le Estado.

Es paradigmático como la posición del Gobierno ha ido variando respecto frente a la empresa minera, conforme lo dirigiera la opinión pública y sus encuestas. Y más aún con el reality comunicacional instalado después que se supo que estaban todos vivos y sin daño físico alguno.

Producto del caso San José, el gobierno creó otra comisión : Comisión para la Seguridad en el Trabajo, ésta se encargará de hacer un diagnóstico y hacer propuestas que permitan mejorar las regulaciones sobre higiene y seguridad en el trabajo en Chile.. Se enfocará en tres aspectos a) Institucionalidad: Exigencia de condiciones mínimas de seguridad e higiene que se exigen en nuestra legislación, forma en que se fiscaliza, roles de los organismos públicos con responsabilidades en materia de seguridad en el trabajo y los organismos administradores del seguro, sus obligaciones y la fiscalización de su cumplimiento. También se estudiará el régimen de sanciones y se evaluarán las condiciones de cobertura del seguro actual. B) Prevención: rol de los actores laborales, incluyendo a los organismos administradores C) Seguro: Evaluará la calidad, oportunidad y suficiencia de las prestaciones económicas de la Ley N° 16.744 sobre accidentes en el trabajo y enfermedades laborales. Habrá que esperar sus resultados

En el plano de la institucionalidad laboral. En lo que lleva de instalación el gobierno,, el único, y no por ello deja de ser importante, cambio estructural a la Dirección del Trabajo fue la supresión de la Unidad Inspectiva de Programas de Fiscalización, (UIPO), unidad operativa de la cual emanaba el diseño e implementación de los programas de fiscalización sectoriales, a nivel nacional que sin duda son los que logran mayor impacto correctivo en las empresas infractoras.. En cuanto a su política de fiscalización ha sido reiterado el planteamiento de las autoridades del Ministerio que la Dirección del Trabajo debe ser una entidad que "enseñe" a las empresas, sin importar su tamaño, a cumplir con la norma laboral, pasando de ser un ente fiscalizador a un ente educativo.. La práctica nos dirá el rumbo que tomará la DT.

Por último no se puede dejar de mencionar los despidos masivo de funcionarios públicos en la mayoría de las reparticiones públicas, bajo el paraguas de ser "operadores" políticos, o estar duplicadas las dotaciones, donde se han incluido desde asesores que de suyo ocupan cargos de confianza, hasta choferes y secretarías, auxiliares que por años han ejercido su labor en el Estado. Esto ha comenzado a ser revisados por los Tribunales de Justicia, pero aún falta la resolución que dará la Corte Suprema



*EN CUENTA*

En estos primeros seis meses de Gobierno, el tema laboral vuelve a estar en la agenda política. Pero discurso y hechos no coinciden. Hay un discurso que en algunos casos ha descolocado a los propios concertacionistas. 7% de los jubilados, el multirut, sin embargo, ni siquiera el aumento del postnatal a seis meses ha sido presentado al Congreso. El gobierno antes de ir a la discusión parlamentaria, prefiere usar sus facultades legales administrativas en materia de potestad reglamentaria o instruccional.

Acaba de ser presentada por la CUT una propuesta de agenda que será la que marque otro hito en estos temas durante el cuarto trimestre.

**Políticas urbanas  
los primeros  
gobierno de  
Piñera:  
entre la equidad  
eficiencia.**

banas en  
s meses del  
Sebastián

idad y la

6

# Políticas urbanas en los primeros meses del gobierno de Sebastián Piñera: entre la equidad y la eficiencia

Alfredo Rodríguez y Paula Rodríguez<sup>1</sup>

## — INTRODUCCIÓN

El 11 de marzo de 2010, entre fuertes réplicas del mega-terremoto del 27 de febrero, se realizó el traspaso de mando presidencial. En el edificio del Congreso, el Tribunal Calificador de Elecciones (Tricel) proclamó Presidente a Sebastián Piñera, el candidato de la Alianza por Chile, coalición política integrada por sectores de derecha (autoritarios) y centro-derecha (democráticos). Este acto implicó el fin de veinte años (1990–2010) de gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, cuyo origen fue la Concertación de Partidos por el No, creada en 1988 para el Plebiscito Nacional en el que se dirimía la continuidad o el fin de la dictadura militar (1973–1990).

El encargo para escribir este artículo ha sido revisar las políticas urbanas y su materialización durante los primeros meses del gobierno del actual Presidente de la República, a partir de la noción de 'equidad'; esto es, si las políticas incorporan el concepto, incluyen medidas para avanzar en esa dirección y si logran identificar caminos de solución a muchos problemas que la Concertación no logró resolver.<sup>2</sup>

La equidad, comprendida como ideal normativo, nos permite definir una situación ideal, ofrecer una visión alternativa y, como señala Young (1990: 226), puede inspirar nuestra imaginación y motivarnos a realizar acciones para disminuir las injusticias

<sup>1</sup> SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

<sup>2</sup> En cuanto a políticas de vivienda y ciudad, si bien durante los gobiernos de la Concertación se construyeron cerca de dos millones de unidades de viviendas, más de 500 mil de ellas de carácter social, y así se logró dar una respuesta 'cuantitativa' a las necesidades de vivienda de los grupos de menores ingresos, el balance ha sido reconocidamente insatisfactorio desde la 'equidad'. Insatisfactorio porque el resultado fue un sinnúmero de viviendas sociales construidas y concentradas en las periferias de las ciudades más grandes del país (Santiago, Concepción y Valparaíso), de mala calidad en lo que se refiere a tamaño, materiales de construcción, diseño y equipamientos urbanos, lo que ha significado la creación de guetos urbanos y la expulsión fuera de la ciudad de los grupos de menores ingresos.

sociales; pero sería un error creer que es un ideal normativo común a todos. Bobbio (1995) señala que la izquierda (centro-izquierda) y la derecha (centro-derecha) hacen juicios valorativos distintos o les confieren distinta importancia. Si para la izquierda la equidad es un ideal y también un concepto, y como tal está presente en sus discursos,<sup>3</sup> para la derecha el ideal y el concepto primordial es la 'eficiencia'. Esto porque los sistemas neoliberales descansan en la naturalización de las lógicas de mercado y en ellos se plantea la 'eficiencia' (e incluso la 'imparcialidad') como el valor articulador de las prácticas y los discursos (Peck and Tickell 2002: 47). En ese sentido, resalta la intención del gobierno de Sebastián Piñera de modificar el espacio de las relaciones del Estado, el espacio de las instituciones, las leyes y los valores, colocando la eficiencia como ideal normativo: "El problema no es el tamaño del Estado, sino su eficiencia. Lo que se necesita es un Estado que haga las cosas bien" (Sebastián Piñera 2009).<sup>4</sup>

Para el análisis de las políticas urbanas en los primeros seis meses del actual gobierno, tomando en cuenta que el terremoto y maremoto del 27 de febrero de 2010 cambió el escenario urbano de una extensa parte del país, revisaremos:

<sup>3</sup> La equidad es una preocupación que ha estado presente en el discurso de las políticas públicas de la Concertación, algunas veces de manera muy explícita; baste recordar el "crecer con equidad" del gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994); otras veces, como propuesta implícita de superación de situaciones negativas (desigualdades) o como avances respecto de relaciones sociales o condiciones de vida existentes.

<sup>4</sup> Hay que señalar que en el modelo teórico que subyace sí hay un principio de equidad en lo relacionado con la teoría microeconómica y el pago de los factores productivos en función de su productividad marginal, es decir, de su aporte al proceso productivo. (Queremos dar las gracias a Pablo Trivelli por esta precisión).

- El programa de gobierno:
  - Las propuestas del Grupo Tantauco.
  - El Discurso del 21 de Mayo 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.
- Los efectos urbanos del terremoto y maremoto de febrero de 2010.
- Las propuestas de reconstrucción post-terremoto en las ciudades de las zonas afectadas; una revisión de las políticas en la práctica, sus orientaciones y reacciones en las principales ciudades.

A partir de los puntos indicados, establecemos algunos temas en los que se podría hacer un seguimiento en materia de políticas urbanas para el periodo 2010–2014.

## EL PROGRAMA DE GOBIERNO

### *LAS PROPUESTAS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL*

Las propuestas de la campaña electoral de Sebastián Piñera fueron elaboradas por el Grupo Tantauco, think tank formado por unos 1.200 profesionales que integraban 36 comisiones. Su programa obviamente no considera los efectos devastadores del terremoto y maremoto del 27 de febrero, posterior a la elaboración de su documento base.

Son cuatro los puntos que queremos destacar de las proposiciones del Grupo:

- No plantean una política urbana, como tampoco lo hicieron los gobiernos de la Concertación. Nos referimos a una política como lo fue la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) (1979) y su rectificación en la Política de Desarrollo Urbano de 1985, mediante el D.S. N° 31, durante la dictadura militar.<sup>5</sup> El Grupo Tantauco se limitó a bosquejar algunas propuestas y proponer algunas líneas de acción en materia de políticas de vivienda y ciudad. Para ello se basó en:
  - Las estadísticas (pre-terremoto) de la Cámara Chilena de la Construcción, según las cuales había un déficit total de 817.135 viviendas; en este total consideraban 219.301 familias viviendo en

<sup>5</sup> Como lo señaló Pablo Allard, si bien la Concertación no tuvo una política de desarrollo urbano, sí permitió que el mercado se consolidara como actor de desarrollo urbano. Se refiere a que durante los gobiernos de la Concertación no se elaboró una indicación clara acerca del mercado del suelo, como lo fue la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1979. En la PNDU de 1979 se establece que el valor del suelo se determina por su uso óptimo, en el sentido de más lucrativo; que se debían aplicar sistemas flexibles de planificación con una intervención estatal mínima; y que se debían definir y restricciones para incrementar el crecimiento de áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado. Esto se intentó rectificar en la Política de Desarrollo Urbano de 1985 mediante el establecimiento de limitaciones y restricciones al régimen de mercado, sin resultado (Trivelli 2008).

campamentos o de allegados, 283.776 familias en viviendas de bajo estándar y el resto, familias sin casa.

—La evaluación de las políticas urbanas de los gobiernos de la Concertación (Allard 2009), en la cual se destacó la política habitacional del gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010) en materia de focalización de recursos, el subsidio a la localización y el compromiso con recuperar barrios críticos. A la vez, se criticó la mala gestión del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000) en lo relacionado con la construcción de vivienda social.

—Si bien el Grupo Tantauco no ofrece una definición teórico-conceptual de 'ciudad', su plan se caracteriza porque asocia 'ciudad' con 'seguridad', con 'vigilancia' y con 'control social' hacia grupos de menores ingresos. Nos referimos, específicamente, a:

—El Programa Barrio en Paz, que tiene como objetivo aumentar la dotación de comisarías, áreas verdes, iluminación y otros equipamientos comunitarios. Al respecto, cabe señalar que el primer resultado del Programa fue la detención de 219 individuos en la ciudad de Viña del Mar el 21 de junio de 2010<sup>6</sup>.

—Los tribunales vecinales para acercar la justicia a la gente, los cuales actuarán como mediadores y podrán resolver conflictos en asuntos tan disímiles como arriendos, deudas y violencia intrafamiliar, una medida que es difícil conceptualizar como 'política urbana'.

—En materia de vivienda y estructura urbana, se continuaba con las políticas de los gobiernos de la Concertación. Tantauco proponía el aumento del stock de unidades mediante entrega de 600 mil soluciones habitacionales (360 mil subsidios para vivienda nueva, y de estos, 12,5 por ciento para familias vulnerables);<sup>7</sup> el incremento de la superficie de las unidades habitacionales a 50 metros cuadrados y con capacidad de ampliación;<sup>8</sup> el mejoramiento de la estructura vial de transporte mediante el traspaso del costo a los usuarios (sistema de tarificación vial); la protección del patrimonio por medio de incentivos y una institucionalidad afín al objetivo; y la creación de nuevos espacios públicos (200 plazas en todo el país). Del conjunto, la última es la única propuesta nueva.

—El Plan apunta al mantenimiento del rol subsidiario del Estado (subsidios a la empresa privada y a la banca), la reestructuración de los mercados de vivienda y los subsidios; el aumento del rol fiscalizador del Estado a través del sector privado;<sup>9</sup> la reorganización de las instituciones del

6 Véase V másV. El diario gratuito de la Quinta Región, (21/06/2010), en <http://www.vmasv.cl/>

7 De acuerdo con lo planteado por el Grupo Tantauco en las reuniones en la Cámara Chilena de la Construcción, los subsidios se entregarán en dos modalidades: para viviendas nuevas (hasta 2.000 UF) y "una segunda destinada a reparar viviendas en mal estado, ampliar las de bajo estándar y les da la posibilidad a personas que han tenido subsidios anteriormente de mejorar su vivienda". El 60% de los subsidios (360.000) se concentrará en las viviendas nuevas, donde el segmento de hasta 700 UF captará 45.000 de ellos. (Véase "Grupo Tantauco contempla entrega de 600 mil subsidios para viviendas", recuperado el 06/09/2010, de Zona Inmobiliaria, Publímetro, Noticias, 26/2/2010, en [http://www.zonainmobiliaria.cl/noticia\\_grupo-tantauco-contempla-entrega-de-600-mil-subsidios-para-viviendas\\_59.html](http://www.zonainmobiliaria.cl/noticia_grupo-tantauco-contempla-entrega-de-600-mil-subsidios-para-viviendas_59.html)). Lo que las cifras mencionadas reflejan es que los subsidios para viviendas nuevas dirigidos a los sectores más pobres o vulnerables son el 12,5 por ciento de dichos subsidios.

8 El aumento de tamaño desde 40 ó 42 metros cuadrados a 50 metros cuadrados ya se había comenzado a producir durante el gobierno de Michelle Bachelet.

9 En el documento "Programa presidencial Sebastián Piñera 2010-2014. Ciudad, Vivienda y Calidad de Vida" del Grupo Tantauco, se propone separar el rol normativo propio del Estado, asignando al sector privado la totalidad de la ejecución los programas de vivienda y ciudad. Se propone reforzar la labor de control de calidad del sector de la construcción, también a través del sector privado.

Estado; la incorporación de las empresas privadas en políticas de ciudad; la privatización del sector público y de las infraestructuras colectivas; la redefinición de los actores del desarrollo urbano: la empresa privada (la Cámara Chilena de la Construcción) y el Estado (Ministerio de Vivienda y Urbanismo en función fiscalizadora); y la resignificación de la ciudadanía, la que puede expresar su opinión en materias de política urbana, pero con carácter no vinculante.

#### *LOS AJUSTES A LAS PROPUESTAS INICIALES: EL DISCURSO DEL 21 DE MAYO*

Hay diferencias entre las propuestas del Grupo Tantauco y el Discurso del 21 de Mayo. En esta ocasión, junto con la cuenta pública anual de 2009 (el último año de gobierno de Michelle Bachelet), se incluyó un reenfoque de las propuestas Tantauco a la luz de las demandas generadas por los desastres naturales y del inicio de la gestión pública de las nuevas autoridades.

Si bien en el Discurso del 21 de Mayo se incorpora el concepto de 'integración social', la pregunta que surge es 'qué' se integra o si debemos comprender que se continúa postulando la integración a ciudades fuertemente segregadas socio-espacialmente, como lo hizo la Concertación.<sup>10</sup>

Los puntos en común entre el Discurso y la propuesta de Tantauco son:

La reestructuración de las instituciones del Estado Subsidiario, a fin de optimizar su eficiencia y su rol fiscalizador sobre la empresa privada y la banca.

- La incorporación de la empresa privada en el diseño e implementación de políticas urbanas y de la infraestructura colectiva.
- La transformación del espacio habitado y de las unidades de vivienda.
- La reestructuración de los mercados de viviendas urbanas y los subsidios.
- La representación de los ciudadanos como ciudadanos consumidores que pueden expresar su opinión de manera no vinculante en materia de políticas urbanas, y de los 'productos', información y servicios que el Estado y los privados les ofrecen; es decir, se los resignifica como individuos que se desenvuelven en el espacio abstracto de los flujos de información y los estudios de opinión.

Pero también se desarrollan o aparecen nuevos contenidos, algunos vinculados a un discurso ideológico, y otros que muestran un pragmatismo reactivo a la situación. Tenemos así:

- La asociación entre el deterioro de lo urbano y el delito (drogadicción, delincuencia, prostitución), lo que implica la resignificación de programas

<sup>10</sup> Ello porque las políticas sociales, por lo general, no consideraron los procesos de creciente segregación y diferenciación espacial que operan en la ciudad y que se despliegan a escala del Gran Santiago, con mercados inmobiliarios diferenciados por grandes zonas o desde ya predeterminados por la especulación inmobiliaria, y que operan igualmente a escala interna de la ciudad, donde actúan barreras productivas y simbólicas, físicas e institucionales. Esta estructura de la ciudad tiene una inercia que no se consideró en el diseño de políticas públicas y sociales. (Oviedo, Rodríguez, Rodríguez 2008).



como Quiero Mi Barrio.

La redefinición de los actores que participan en el desarrollo urbano: el Estado, la empresa privada, la banca.

— Antes la meta era que, de 600 mil subsidios (para viviendas nuevas y usadas), 360 mil fueran para viviendas nuevas; y de estos últimos, 45 mil fueran destinados a viviendas nuevas para sectores vulnerables (7,5 por ciento). En el Mensaje que incorpora los efectos del terremoto y maremoto del 27 de febrero, se mantienen los 600 mil subsidios, pero ahora se habla de que al menos el 75 por ciento se asignará a los grupos más vulnerables.

#### LOS EFECTOS DEL TERREMOTO

De acuerdo con las cifras del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), con el terremoto y maremoto del 27 de febrero 2010 murieron o desaparecieron más de 500 personas, quedaron damnificadas unas 800 mil personas y 370 mil viviendas sufrieron daños de diversa gravedad. Esto ocurrió en cinco ciudades de más de 100 mil habitantes, en 45 ciudades sobre los 5 mil habitantes, y en más de 900 pueblos y comunidades rurales y costeras.

CUADRO N° 1. ESTIMACIÓN DE VIVIENDAS DAÑADAS, SEGÚN LOCALIZACIÓN, MATERIALIDAD Y TIPO DE CONJUNTOS

	Viviendas			
	Destruídas	Daño mayor	Daño menor	Totales
Costa	7.931	8.607	15.384	31.922
Adobe urbano	26.038	28.153	14.869	69.060
Adobe rural	24.538	19.783	22.052	66.373
Conjuntos habitacionales Serviu*	5.489	15.015	50.955	71.459
Conjuntos habitacionales privados	17.449	37.356	76.433	131.238
Total	81.445	108.914	179.693	370.052

\* Serviu, Servicio de Vivienda y Urbanismo.

Fuente: Minvu, Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda (29/03/2010), en: [http://www.minvu.cl/aopensite\\_det\\_20100329164111.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_det_20100329164111.aspx) -

#### LAS CONSTRUCCIONES QUE NO SOPORTARON EL TERREMOTO Y MAREMOTO

Hoy se sabe que cuatro tipos de construcciones no soportaron los efectos del sismo y maremoto: la arquitectura de pacotilla, algunos edificios de operaciones inmobiliarias recientes, las construcciones en zonas de riesgo, y las viejas casas de adobe.

El mejor ejemplo del primer tipo —la arquitectura de pacotilla— es lo que ocurrió con el aeropuerto de Santiago, que primero fue clausurado y luego funcionó con instalaciones de emergencia, no por fallas de las pistas ni de la estructura

de sus edificios, sino de su arquitectura interior. Una imagen de modernidad mal concebida y mal construida.

Un segundo tipo correspondió a unos treinta edificios nuevos en Concepción y en Santiago, incluso algunos sin uso, que colapsaron. ¿Falla del terreno? No, el terreno no falla; lo que falló fue la estructura colocada sobre el terreno. Con un buen estudio geológico y de mecánica de suelo es posible construir en cualquier terreno. El problema es que construir bien es caro y puede no ser un buen negocio. Un buen estudio permite saber qué no se puede construir si no se quiere hacer esa inversión.

Un tercer tipo de edificaciones que no soportaron el sismo fue el de las construcciones levantadas en zonas de riesgo que no habían sido definidas como tales. Al respecto, dos ejemplos. Uno, las áreas posibles de ser inundadas por un maremoto o que ya lo habían sido, como en el caso de Talcahuano. Dos, áreas con fallas geológicas que pudieran colapsar en un sismo o terremoto y que no han sido identificadas como tales en la normativa urbana, como ocurre con el Plano Regulador de Concepción (El Sur, Concepción, 1 de febrero 2004).

Finalmente, así como el terremoto de 1985 destruyó las viejas casas de adobe en el centro de Santiago, este arrasó con las edificaciones antiguas construidas con ese material, cercanas al centro de Curicó, Talca y de ciudades menores de las regiones del Libertador, Maule y Biobío. El adobe, que bajo ciertas condiciones puede ser un buen material de construcción, no lo es si no se siguen las normas, si no se le hace mantenimiento, si no se repara. En estos casos, el resultado puede ser desastroso.

#### *LOS EFECTOS FÍSICOS Y SOCIALES DEL TERREMOTO Y MAREMOTO*

En primer lugar, los daños fueron mayores en las zonas pobres de las ciudades: es lo que ocurrió en los centros viejos y las periferias, allí donde las construcciones eran antiguas, precarias o levantadas en zonas de riesgo no declaradas. La mayoría de las zonas con daños de consideración corresponden a esas tipologías. También, aunque en grado mucho menor, algunos conjuntos de viviendas sociales quedaron inhabitables, mientras unas 16 mil de ellas requieren reparaciones.

Por otra parte, los daños han creado nuevos pobres. En Talca, en los barrios Seminario y Santa Ana, próximos al centro de la ciudad, residían familias que, en terrenos grandes, contaban con viviendas amplias que les permitían complementar sus ingresos mediante arriendo de piezas para estudiantes, pequeños negocios, talleres, cuidado de ancianos, etcétera. Hoy día solo cuentan con una mediagua, o la posibilidad de una vivienda de 40 metros para terrenos de 500, 1.000 o más metros cuadrados. Y como no tienen capacidad de gestión y, por tanto, de acceso a crédito para realizar cooperativamente operaciones inmobiliarias, están siendo objeto de presiones para vender a precios inferiores a los del mercado anterior y

tendrán que emigrar a la periferia de la ciudad, perdiendo las ventajas de su actual localización.

Y, tal como lo señalan todas las experiencias internacionales pos desastres, las mujeres son quienes están expuestas a situaciones de mayor violencia, ya sea que hayan visto sus viviendas reducidas a una mediagua provisoria o se vean forzadas a vivir en un campamento (eufemísticamente llamado "aldea"). En estos últimos, la vida de las mujeres —en cuanto encargadas de sostener la vida doméstica— se dificulta por el hacinamiento y las condiciones sanitarias precarias. Han perdido todo lo que era el sustrato material de su quehacer cotidiano: deben cocinar, lavar, cuidar a los niños y a los enfermos, sin conexión de agua, sin baños, sin cocina, con barro y con lluvia, y adentro de la mediagua.

#### *LA RECONSTRUCCIÓN: EMERGENCIA Y MEDIANO PLAZO*

El 29 de marzo, el Minvu presentó el Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda.<sup>11</sup> En líneas generales, el programa consta de dos etapas.

La Primera Etapa, la emergencia, es responsabilidad del Ministerio del Interior y del Ministerio de Planificación, en conjunto con municipios y organismos públicos y privados, y se realizaría en un plazo de tres meses (a junio de 2010). Las medidas de emergencia se orientaban a proporcionar "techo provisorio para las familias damnificadas". Para esto se implementó una operación destinada a la entrega de viviendas de emergencia (mediaguas) y tiendas de campaña; instalando a los damnificados en algunos casos en "aldeas" (campamentos con mediaguas dotadas de servicio de electricidad), o en sus propios sitios (cuando eran propietarios y estaban en zonas sin riesgos). Además, se incluía el bono "manos a la obra", anunciado por el Ministerio del Interior, que consistiría en la entrega de materiales de construcción para reparaciones, por intermedio de los municipios.

En la Segunda Etapa del Programa, el Minvu entregaría soluciones habitacionales definitivas a las familias damnificadas a través de los programas de subsidios existentes que opera el Ministerio. Esto significa una recarga adicional a los programas del Minvu, dado que: i) "se mantienen todos los subsidios previamente asignados" (127.235 subsidios del período 2010-2011), ii) se otorgan nuevos subsidios a las familias damnificadas (195.950 nuevos subsidios para el período 2010-2011).<sup>12</sup> Esto elevaría a 323.185 el total de subsidios que se otorgarían en el

11 Véase el Programa de Reconstrucción Nacional en Vivienda del Minvu, en [www.minvu.cl/aopensite\\_det\\_20100329164111.aspx](http://www.minvu.cl/aopensite_det_20100329164111.aspx).

12 Que al 27 de agosto se cuantificaron en 220 mil. Véase El Mercurio (04/09/2010).

período 2010–2011, y que permitirían financiar viviendas definitivas construidas en el periodo 2010–2013.

En el cuadro siguiente se detalla la propuesta del Minvu en que se identifican distintos tipos de problemas, distintos tipos de soluciones, y el uso de los instrumentos existentes de financiamiento.

CUADRO N° 2. PROBLEMAS, SOLUCIONES E INSTRUMENTOS DEL PROGRAMA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL EN VIVIENDA

Tipos de problemas	Tipo de solución	Instrumentos
Reconstrucción de conjuntos Serviu gravemente dañados	Construcción de un conjunto de viviendas nuevas.	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) / Construcción en Sitio Residente (CSR) / Construcción en Nuevos Terrenos (CNT)
Soluciones a damnificados sin casa ni terreno	Construcción de viviendas en terreno nuevo.	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) / Construcción en Nuevos Terrenos (CNT)
Reconstrucción de ciudades y pueblos costeros. (Familias propietarias de primera vivienda en las ciudades y pueblos costeros devastados por tsunami.)	Actualización del Plan Regulador en función del riesgo. Proyecto urbanístico de las localidades costeras. Entrega de una vivienda en el mismo sitio de la propiedad.	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) / Construcción en Sitio Residente (CSR) / Adicional Subsidio de Urbanización
Recuperación de viviendas colapsadas. (Viviendas mayoritariamente de adobe en sector rural o urbano que resultaron destruidas o gravemente dañadas.)	Construcción de una vivienda nueva en el mismo sitio de la propiedad afectada.	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) / Construcción en Sitio Residente (CSR)
Reconstrucción en zonas típicas	Reconstrucción o restauración de la vivienda de acuerdo con la arquitectura original.	Fondo Solidario de Vivienda (FSV) / Construcción en Sitio Residente (CSR) / Apoyo especial a edificaciones de interés patrimonial
Apoyo a clase media damnificada (Damnificados, no beneficiarios de seguro de sismos, con capacidad de endeudamiento y con viviendas destruidas o dañadas severamente.)	Entrega de un subsidio que permita a las familias ser sujetos de créditos bancarios.	Decreto Supremo 40 (DS 40)
Subsidios de reparación (viviendas que puedan ser reparadas).	Subsidio de reparación y asistencia técnica.	Programa de Protección del Patrimonio Familiar (PPPF)

## LA EMERGENCIA EN LA PRÁCTICA: EFICIENCIA / EQUIDAD

### PROGRAMA “MANOS A LA OBRA”

El Ministerio del Interior anunció el 27 de marzo el programa “Manos a la obra”, a través del cual se ofrecen materiales de construcción a los municipios para que estos resuelvan problemas locales. Para su operación, el gobierno entregó un fondo de 8.000 millones de pesos, directamente sin licitación, a un consorcio formado

en partes iguales por tres de las más grandes cadenas de venta de materiales de construcción a nivel nacional –Sodimac, Easy y Construmart–, asignando cuentas y montos a cada municipalidad, para que estas dirigieran a las familias damnificadas a retirar los insumos para la reparación de sus viviendas. Con esta medida se afectaba no solo a las otras cadenas nacionales, sino principalmente a todos los pequeños negocios de venta de materiales de construcción en las localidades afectadas, cuya reactivación mejoraría las condiciones de empleo. La respuesta no se dejó de esperar: se generó una protesta a través de las cámaras de comercio locales y de diversas regiones del sur, como también de Chilemat y MTS, otras cadenas nacionales. Frente a esta situación, el gobierno modificó el programa “Manos a la obra” estableciendo una segunda etapa, en la cual se aumentaron los fondos y se incluyó a los pequeños comerciantes. Esto generó conflictos y disputas, debido a la asimetría de los fondos asignados a las grandes cadenas respecto de las empresas locales.<sup>13</sup>

#### DESARROLLO URBANO

En abril se anunció la entrega de la responsabilidad de formular y financiar planes maestros de planificación urbana pos-desastre en las trece ciudades más importantes, a trece grandes empresas. El Comité de Reconstrucción –integrado por los ministros de Hacienda, del Interior, de Educación, de Obras Públicas y por los parlamentarios de la zona de gobierno y oposición– entregó la ciudad de Constitución a la empresa Celulosa Arauco, ligada a la familia Angelini; Talcahuano, a Cencosud, de Horst Paulmann; y Talca a la Empresa Inmobiliaria El Bosque S.A del grupo Hurtado Vicuña. Cada una de estas grandes empresas debería subcontratar profesionales, quienes realizarían los estudios y propuestas para las ciudades correspondientes. De esta forma, las autoridades locales han visto suplantada su responsabilidad política, porque el gobierno central traspasó el manejo y financiamiento de asuntos de políticas públicas a las grandes empresas privadas, lo que en varias ocasiones se presenta como ‘filantropía’ empresarial.<sup>14</sup>

13 Sobre este tema solo hay noticias fragmentadas, como las referentes a lo ocurrido en la comuna de Vilcún, donde la Gobernación de Cautín señala que se asignó al Municipio de Vilcún recursos para compras en las grandes cadenas por una suma de 10 millones 500 mil pesos, y en ferreterías locales por 600 mil pesos. Añade el comunicado que el alcalde de Vilcún rechazó los fondos destinados a compras en ferreterías locales. (Véase nota del 17/04/ 2010, en [www.tiroalblanco.cl](http://www.tiroalblanco.cl), con el título “Alcalde rechaza ayuda, Gobernación reacciona”; en <http://www.tiroalblanco.cl/index.php?not=5289&do=muestra>). Es de observar que la suma asignada a las grandes cadenas no se gasta en la reactivación de la economía local de Vilcún, sino que se centraliza en Santiago.

14 Véase “El avance de los planes de los grupos económicos en apoyo a la reconstrucción”, de Verónica Moreno B., en *La Tercera* (23/05/2010), págs. 44 y 45, donde se señala lo siguiente: “Pasada la urgencia que provocó el terremoto y posterior tsunami del pasado 27 de febrero, las grandes compañías y los empresarios están concentrados en desarrollar proyectos de más largo aliento. Algunos han enfocado la ayuda en ciudades con las que tienen algún lazo familiar o en las que sus empresas tienen instalaciones productivas. Los aportes van desde dinero, hasta reconstrucción urbana y asesorías”. La periodista menciona a: Cencosud, del empresario Horst Paulmann, que enfocará su ayuda en la reconstrucción de Talcahuano; Sodimac, controlada por las familias Solari y Del Río, que está asesorando a los vecinos de las comunas más afectadas para que puedan reparar adecuadamente sus viviendas. está asesorando a los vecinos de las comunas más afectadas para que puedan reparar adecuadamente sus viviendas. Menciona a continuación a: Luksic, con nuevas caletas para el Maule; Saieh, con el foco puesto en la ciudad de Talca; Angelini, con el plan maestro para Constitución; Matte, con escuelas, casas e iglesias; Hurtado Vicuña, diseño urbano para Talca; Barrica, adobe antisísmico en Vichuquén; Anglo American, construcción de escuelas modulares; Felipe Cubillos, pequeños almacenes.

*EL CASO DE TALCA*

Queremos referirnos a Talca como un ejemplo de lo que sucedió posterremoto. En esa ciudad se impuso este proceso de privatización de la gestión pública por sobre la iniciativa ciudadana y del Concejo Municipal. Desde los primeros días después del terremoto, diversas instituciones sin fines de lucro —las universidades de la Región, el Colegio de Arquitectos, algunas ONG y la propia Municipalidad— organizaron una Mesa Técnica ciudadana que, en diálogo con los vecinos de los barrios, comenzó la elaboración de propuestas para la reconstrucción. La creación de una Corporación Municipal que se hiciera cargo de la reconstrucción de la ciudad con participación de las organizaciones ciudadanas y empresas locales fue una de las medidas propuestas, y aprobada en la reunión del Concejo Municipal del 14 de abril.

No duró mucho esta iniciativa. A los pocos días, el alcalde revirtió este acuerdo y entregó la responsabilidad del futuro urbano de la ciudad a una empresa inmobiliaria de un grupo económico de fuera de la ciudad. Independientemente de la capacidad técnica que pueda tener esta empresa, el hecho en sí es impresentable y muestra un indudable conflicto de intereses: el ordenamiento urbano de una comuna en donde se demolerán alrededor de tres mil propiedades urbanas no puede quedar entregado a la decisión de una empresa inmobiliaria.

Las organizaciones ciudadanas no han aceptado esta entrega de la ciudad y han continuado trabajando en torno a la Mesa Técnica, realizando reuniones en los barrios, organizando un seminario sobre el mercado del suelo en Talca, y el sábado 12 de junio convocaron a un Cabildo Comunal que “instale a la ciudadanía como contraparte válida de las instituciones públicas y privadas vinculadas a la reconstrucción y al desarrollo de la comuna”.

Tenemos así una situación límite en materia de privatización de las políticas urbanas: i) no hay municipio: la autoridad local renuncia a asumir el liderazgo de la reconstrucción de su ciudad; ii) hay una empresa inmobiliaria a la cual, sin licitación, se le entrega el ordenamiento del mercado inmobiliario de la ciudad; iii) hay una ciudadanía molesta que exige la palabra.

Tal vez como nunca antes en otras ciudades del país, Talca hoy día nos muestra en forma descarnada que las ciudades son un espacio en disputa.

## LOS PLANES DE RECONSTRUCCIÓN

### LOS PLANES URBANOS

El Minvu ha propuesto un plan de reconstrucción denominado “Chile Unido Reconstruye Mejor”, organizado en las siguientes dos etapas y cinco líneas de acción.

Etapas	Líneas de acción
Rehabilitación	Actualización de Áreas de Riesgo en Zonas Costeras e Interiores
	Reposición vialidad urbana
Reconstrucción	Restauración de Zonas de Conservación Histórica y Monumentos Nacionales
	Desarrollo de Planes Integrados de Regeneración Urbana y Guías de Diseño Arquitectónico para localidades intermedias (100 PRU.)
	Planes de Reconstrucción Integral de Grandes Centros Urbanos (10 PRES).

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en <http://www.pnud.cl/servicios/1.asp>

La primera etapa corresponde principalmente al período de la emergencia, y la segunda se cumpliría en un lapso de dos años. Entre los objetivos de este plan del Minvu se señala que se “ha tomado especial cuidado a que nuestras ciudades, pueblos y localidades puedan preservar su identidad, potenciar su desarrollo y mejorar su calidad de vida más allá de la emergencia”. El objetivo de esta batería de planes “es orientar la toma de decisiones respecto a la planificación y proyectos de inversión en estas ciudades, incentivar el desarrollo sustentable en lo económico, social y ambiental, incorporar instancias de participación ciudadana e integrar aquellas variables que permitan elevar el estándar urbano de nuestro país”.

El Minvu espera contar con 10 Planes de Reconstrucción Estratégico Sustentable (PRES) y con 100 Planes de Regeneración Urbana (PRU) para poblados, localidades intermedias y barrios. Hasta la fecha, de los PRES, se ha terminado el plan de Constitución, y están en realización los de Talca, Talcahuano, Juan Fernández, Dichato. En torno a estos planes urbanos, un punto de debate ha sido la forma discrecional como fueron otorgados, tal como mencionamos más arriba. En cuanto a los PRU, a través del Minvu se ha vuelto al proceso de licitaciones públicas y los primeros 20 planes (planes piloto), de los 100 propuestos, fueron licitados en agosto a través de una convocatoria del PNUD/Minvu y sus resultados se entregarán en diciembre próximo.<sup>15</sup> Está claro que la reconstrucción es un proceso complejo que recién comienza y que va a acompañar al actual gobierno durante todo el período.

Frente a la propuesta gubernamental han surgido respuestas ciudadanas, tales como la del Cabildo de Talca, y protestas ciudadanas en Dichato y Concepción, que

<sup>15</sup> Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en <http://www.pnud.cl/servicios/1.asp>

expresan una demanda de mayor participación por parte de los damnificados, que quieren sentirse parte en la formulación de la propuestas de solución.

#### *SUBSIDIOS PARA VIVIENDAS*

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".<sup>16</sup> Para ellas hay una oferta de 220 mil subsidios que se otorgarán entre 2010 y 2011. Este total corresponde a 115 mil subsidios de 60 UF para reparaciones de viviendas, 20 mil de 175 UF para compra de viviendas usadas, y 85 mil de 281 UF para construcción de nuevas unidades.<sup>17</sup>

Aunque el proceso de operacionalización de los subsidios es complejo, como señaló la ministra del Minvu, Magdalena Matte —por ejemplo, en el caso de los subsidios de reparación se requiere que los solicitantes presenten planos de lo que va a reparar; tener títulos de dominio para quienes planean reconstruir en sus antiguos emplazamientos; encontrar a todos los propietarios cuando se trata de demoler edificios, etcétera—, la meta es "tener a los damnificados en sus viviendas definitivas en dos años".<sup>18</sup>

#### *RESTRICCIONES*

El ambicioso programa del gobierno, que se propone reconstruir ciudades y viviendas y mantener a la vez la meta del programa de 600 mil viviendas nuevas, tendrá que resolver a lo menos tres grandes dificultades: una normativa compleja, la relación entre los subsidios y el mercado inmobiliario, y el tema de la participación ciudadana.

#### *LA SELVA NORMATIVA*

En el Seminario "Reconstrucción Inteligente", organizado por la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa) y la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo, Iván Poduje (2010) señalaba que una de las debilidades del Plan de Reconstrucción era que no estaba definida la institucionalidad en que se apoyaría. Poduje ejemplificaba su argumento haciendo referencia a la experiencia de proyectos de infraestructura que han requerido la participación de diferente entidades públicas y que se han enfrentado a lo que denominaba "la selva normativa", esto es, la

16 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).

17 *El Mercurio* (04/09/2010).

18 *El Mercurio* (04/09/2010).



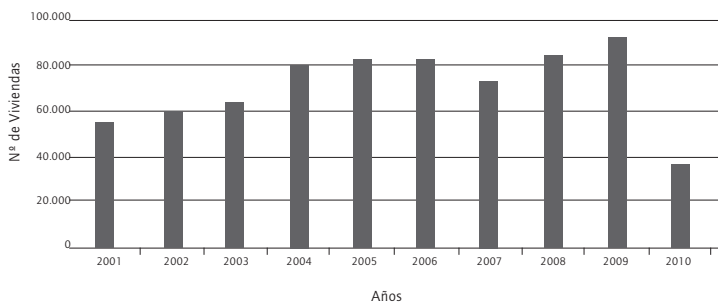
gran cantidad de entidades públicas que tienen atribuciones o competencias simultáneas.

Efectivamente, este es un importante aspecto no resuelto: la institucionalidad de la reconstrucción. Hasta el momento, el dilema ha sido o “la selva normativa” o “la gran empresa privada”.<sup>19</sup>

#### LOS SUBSIDIOS Y EL MERCADO INMOBILIARIO

La meta que se plantea para la reconstrucción –150 mil viviendas nuevas y 100 mil subsidios adicionales para este y el próximo año– no coincide con las tendencias del mercado inmobiliario. El número de viviendas aprobadas e iniciadas en el primer semestre del 2010 ha sido el menor de los últimos diez años (Gráfico 1). En este período se han iniciado en el país 35.396 unidades, 62 por ciento menos que las iniciadas en igual período en el año 2009.<sup>20</sup>

GRÁFICO 1. EDIFICACIÓN DE VIVIENDAS APROBADAS E INICIADAS, ENERO A JUNIO, 2001 A 2010.



Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Comisión Asesora de Estudios Habitacionales y Urbanos, Equipo de Trabajo Información Estadística Georreferenciada. Santiago de Chile. Informativo Estadístico de Edificación n° 8, enero - junio 2010.

El Observatorio Habitacional del Minvu analizó el impacto del terremoto en la disminución de nuevos permisos de construcción, comparando la actividad de la construcción en las regiones afectadas y en el resto de las regiones del país. Al respecto, concluyó que en todas disminuye y que la diferencia entre unas y otras “no permite asegurar que el efecto de la baja en las operaciones registradas de las

19 En su presentación, Iván Poduje indicó que “una reconstrucción inteligente requiere de un Estado inteligente y eficiente”, ya que “como está es imposible cumplir las metas propuestas”. Postuló que la definición y ejecución de los planes maestros de cada ciudad o región afectada debería estar radicada en los gobiernos regionales, coordinados a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional “porque tiene atribuciones para mandar a los intendentes y tiene buena capacidad para saber cómo funcionan los gobiernos regionales”. Véase también Sofofa, en [http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2010/04/21](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2010/04/21)

20 Véase Minvu, Observatorio Habitacional, Permisos de Construcción Segundo Trimestre 2010.

zonas afectadas sea la principal causante del decrecimiento experimentado por el país”.

Vicente Domínguez, director ejecutivo de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, estima que efectivamente el terremoto ha sido un factor que ha postergado decisiones de inversión, pero que el descenso se debe también a problemas del propio mercado de la vivienda. Así, por ejemplo, señala que “el mercado de las viviendas más caras está bastante parejo”, y que lo que está en crisis es el tramo de viviendas entre 1.000 a 3.000 UF, situación que atribuye a “la reticencia de los bancos poscrisis a otorgar préstamos hipotecarios”, y a una falta de reactivación de los subsidios.<sup>21</sup> Los problemas -agregamos nosotros- se deben también a un sobre-stock en este tramo de la oferta, que fue producido en años anteriores.

El anuncio de la ministra Matte, hecho el 3 de septiembre, respecto de prorrogar el funcionamiento del DS 40 hasta diciembre del 2011, es una respuesta dirigida a ese tramo del mercado.<sup>22</sup>

#### *PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

La participación de la población damnificada es un factor presente en todos los planes de reconstrucción. Lo que varía es la forma como se incorpora a los damnificados: como actores activos o pasivos.

Hasta el momento, los planes de reconstrucción de ciudades y poblados y los programas de viviendas consideran una participación pasiva de los damnificados. Se basan en voluntarios de otras regiones que llegan a levantarles mediaguas; en empresas consultoras que los encuestan para conocer sus preferencias; en empresas que les ofertan viviendas terminadas para que voten por el modelo que prefieren, en una relación en que los damnificados participan como clientes. Esta es una opción.

Otra opción diferente es la que han desarrollado algunos programas de reconstrucción pos fenómenos naturales (terremotos, maremotos, huracanes) en América latina, cuyos éxitos se basaron en la participación e integración de la población damnificada a los planes y proyectos de rehabilitación. Nos referimos a

21 “La caída en ventas de este trimestre fue superior a lo que estimábamos. Nosotros pensábamos que el mercado se estaba normalizando y que iba a ser un año muy parecido en ventas al año pasado, pero el terremoto trastocó bastante las proyecciones. Además, con la catástrofe, se postergan las decisiones de inversión”, cuenta Vicente Domínguez, director ejecutivo de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI). El mercado de viviendas más caras está bastante parejo, mientras que uno de los estratos más golpeados fue el de los proyectos entre 1.000 y 3.000 UF. Domínguez afirma que esta baja se debe, en parte, a la falta de reactivación de subsidios y a que estos sectores se han visto más golpeados por el terremoto y la crisis del 2009”. Véase “Aumenta stock de departamentos y ventas siguen bajando”, *Zona Inmobiliaria/Pulímetro*, 23 de julio de 2010, recuperado de [http://www.zonainmobiliaria.cl/noticia\\_aumenta-stock-de-departamentos-ventas-siguen-bajando\\_133.html](http://www.zonainmobiliaria.cl/noticia_aumenta-stock-de-departamentos-ventas-siguen-bajando_133.html).

22 El Decreto Supremo 40 actualizado el 19/03/2004 (Minvu, en [http://www.minvu.cl/opensite\\_20061113165715.aspx](http://www.minvu.cl/opensite_20061113165715.aspx)) contiene el nuevo Reglamento del Sistema de Subsidio Habitacional.

experiencias en Honduras pos Huracán Mitch (1998); y a los terremotos en Armenia, Colombia (1999), y Yauyos, Perú (2007). En estos casos, las y los damnificados se organizaron en una agenda corta para hacer frente a la contingencia, y en una agenda larga de participación activa para el gobierno de sus ciudades, en torno a los municipios.

El punto central es que la participación va de la mano con la apropiación de los procesos de mejoramiento y de sustentabilidad de la rehabilitación. Es posible que la privatización de la reconstrucción aparezca como una opción más eficaz, pero no es democrática, no fortalece la ciudadanía, y no es sustentable. Además, la participación ciudadana tiene que estar vinculada, ser promovida y formar parte de la acción de los municipios.<sup>23</sup>

---

#### SEIS PUNTOS PARA HACER SEGUIMIENTO EN MATERIA DE POLÍTICAS URBANAS

Como se señaló en un inicio, el encargo para escribir este artículo era revisar las políticas urbanas y su materialización durante los primeros meses del gobierno del actual Presidente de la República, a partir de la noción de equidad. Si bien esta noción no forma parte del ideario de la derecha, nuestra hipótesis es que el gobierno de Piñera será poroso a demandas sociales, particularmente a partir del terremoto; y se moverá en una tensión entre ser eficiente (hacer las cosas 'bien') y equitativo (progresar en materia de justicia social).

La revisión que hemos realizado nos permite establecer algunos temas en los que, en los próximos cuatro años, se podrán ver avances o retrocesos en equidad, patrones e instituciones redistributivas.

Al respecto, en materia de ciudad y vivienda los efectos del terremoto y maremoto son muy importantes y cambiaron el escenario de las políticas del Minvu para el periodo inicial de esta administración, que inicialmente estaba pensado como una continuidad y ajuste de las políticas de la Concertación. Sin embargo, había temas no resueltos o comenzados a discutirse en el gobierno anterior que no debieran ser olvidados por la necesidad de responder a la catástrofe. Entre ellos, temas referidos directamente al funcionamiento del sector, y otros más específicos referidos a la reconstrucción, pero que ponen en evidencia materias relativas al funcionamiento del sector.

Los que aparecen con la reconstrucción, que establecemos a partir del ejemplo de Talca señalado y que se replican en otras ciudades afectadas por el terremoto y maremoto:

23 En el tratamiento de la emergencia y el desarrollo de los PRES, el rol que le ha atribuido el gobierno central a los municipios ha sido mínimo. También se debe tomar en cuenta el recorte presupuestario (en el marco del plan de reconstrucción) de todos los ministerios, en particular el presupuesto de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere), lo que afecta a todos los municipios del país, incluyendo los de las regiones afectadas por el terremoto y maremoto. Véase La Nación (02/04/2010).

- La participación ciudadana en los planes de reconstrucción.
- El rol y la legitimidad de los municipios.
- Los límites a la privatización de las políticas de ciudad, el sector público y las infraestructuras colectivas.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>
- 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

Bobbio, N. (1998 [1995]). *Derecha e izquierda*. (A. Picone, Trad.). Madrid: Taurus.

Gough, J. (2002). "Neoliberalism and Socialisation in the Contemporary City: Opposites, Complements and Instabilities". En N. Brenner y N. Theodore (Edits.), *Spaces of Neoliberalism: Urban Restructuring in North America and Western Europe*, 58–79. Malden, MA: Blackwell Publishers.

Oviedo, E.; Rodríguez, A.; Rodríguez, Paula (2008). "Cohesión social: miedos y políticas de ciudad", en Revista URVIO, no. 4, Quito: FLACSO; pp. 111-120.

Peck, J., y A. Tickell (2002). Neoliberalizing space. *Antipode* 34(3): 380-404.

Trivelli, P. (2008 [2007]). Sobre la evaluación de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1978–2008. En A. Rodríguez, & P. Rodríguez, *Santiago, una ciudad neoliberal* (1<sup>o</sup>ª ed.), 207–227). Quito, Ecuador: OLACCHI.

Young, I. M. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. New Jersey: Princeton University Press.

#### FUENTES

Allard, P. (2009). Entrevista a Pablo Allard, por ArchDaily. Recuperada el 06/09/2010, de

24 "Para la ministra de Vivienda, Magdalena Matte, es insuficiente pensar que solamente el mercado puede lograr una ciudad más diversa socialmente. 'El mercado debe ser regulado e incentivado. Y para ello el Estado debe ejercer su rol y propiciar políticas que incentiven la integración social, como el caso de los proyectos condicionados al desarrollo integrado de viviendas', explica la ministra". La Tercera (15/08/2010).

25 Como lo indicó Pablo Longueira, en el año 2006, que consideraba que destinar el 5% de las nuevas urbanizaciones para viviendas sociales era insuficiente para la integración social. Véase Blog del Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, en: <http://infoinvi.uchilefau.cl/index.php/proyecto-de-integracion-social-suma-mas-apoyos/>

vimeo, en <http://vimeo.com/8033890>.

Centro de Investigación e Información Periodística - CIPER (2010), en: <http://ciperchile.cl/2010/04/27/nuevo-terremoto-en-talca-el-desembarco-del-grupo-hurtado-vicuna-y-la-presion-inmobiliaria-que-amenaza-a-los-damnificados/>

Grupo Tantauco (2009). Ciudad, vivienda y calidad de vida. En Programa presidencial Sebastián Piñera 2010-2014, 93-97. Recuperado el 22/09/2010, de Universidad del BíoBío, en <http://www.face.ubiobio.cl/webfile/media/229/descargas/Programa%20de%20Gobierno.pdf>

Escuela de Líderes de Ciudad - ELCI (2010), en: <http://elci.sitiosur.cl/>

Mensaje a la Nación, de S.E. el Presidente de la República, don Sebastián Piñera Echenique: "Del Chile del bicentenario al país de las oportunidades", Valparaíso, 21 de mayo de 2010. Recuperado el 22/09/2010, de Gobierno de Chile, en <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/>

Ministerio de Vivienda y Urbanismo:

- Informativo Estadístico de Edificación n° 8, enero - junio 2010.

- Plan de Reconstrucción.

Piñera, S. (2009). "Chile debe optar entre el pasado y el futuro". Entrevista a Sebastián Piñera, diario El Sur de Concepción, 31 de mayo de 2009. Recuperado el 22/09/2010, de [sebastianpresidente.blogspot.com](http://sebastianpresidente.blogspot.com/), en <http://sebastianpresidente.blogspot.com/search?updated-min=2009-01-01T00%3A00%3A00-05%3A00&updated-max=2010-01-01T00%3A00%3A00-05%3A00&max-results=1>

Plataforma Urbana (2010), en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2010/04/13/talca-por-y-para-los-talquinos-avanza-propuesta-de-corporacion-de-desarrollo-para-reconstruccion/>

Poduje, I. (2010). Recomendaciones Plan Ciudad y Vivienda. Presentación en Seminario Reconstrucción Inteligente, organizado por la Facultad de Gobierno de la Universidad del Desarrollo (UDD) junto a la Sociedad de Fomento Fabril, en Santiago, el 19 de abril de 2010. Recuperado el 22/09/2010, de Sofofa, en [http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA\\_Archivos/Eventos/2010/04/21\\_IPoduje.pdf](http://www.sofofa.cl/BIBLIOTECA_Archivos/Eventos/2010/04/21_IPoduje.pdf)

Reconstruye (2010), en: <http://www.reconstruye.org/>

SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación (2010), en: <http://sitiosur.cl/>

SurMaule (2010), en: <http://www.surmaule.cl/>

# La dimensión género en la administración Piñera

ón de

stración

7

# La dimensión de género en la administración Piñera

Pamela Díaz-Romero<sup>1</sup>

---

EL LEGADO DE BACHELET: LA EQUIDAD DE GÉNERO EN LA AGENDA PÚBLICA

El rápido y consistente asenso en las encuestas y la posterior elección de Michelle Bachelet como presidenta de Chile en enero de 2006 no dejó de sorprender a analistas políticos y académicos. El tradicionalismo y conservadurismo que nos caracteriza en materias de género, especialmente a las elites gobernantes, ha sido ampliamente constatado e ilustrado<sup>2</sup>. Paralelamente, los reducidos niveles de articulación y cobertura del movimiento de mujeres durante los quince años de gobierno democrático<sup>3</sup> que la antecedieron no alentaban a imaginar la cristalización de esta alternativa en el electorado.

En el contexto enunciado, cabe suponer que su discurso progresista en cuanto al rol y los derechos de las mujeres, su propia estructura familiar y la inclusión de la acción afirmativa como parte de su programa de gobierno estuvieron a la base de las tensiones que caracterizaron su compleja instalación en La Moneda. Estas quedaron evidenciadas ante la configuración de su primer gabinete paritario y la proyección de esta apuesta por la equidad de género en los distintos niveles de toma de decisiones de la administración, la que fue públicamente resistida por

1 Directora Ejecutiva Fundación Equitas

2 Cfr. Jorge Larraín, *Identidad Chilena*. LOM, Santiago, 2001.

3 Marcela Ríos, Lorena Godoy y Elizabeth Guerrero, ¿Un nuevo silencio feminista? La transformación de un movimiento social en el Chile post-dictadura. Centro de Estudios de la Mujer/Cuarto Propio, Santiago, 2003; página 316.



importantes líderes de su propia coalición y sólo pudo mantenerse parcialmente en el tiempo.

A pesar de las diversas resistencias transversales que debió manejar y de las insuficiencias atribuibles a su propia gestión, esta implicó importantes avances para las mujeres, tanto a nivel objetivo como subjetivo.

Tomando ventaja del conjunto de leyes y cambios constitucionales,<sup>4</sup> así como de la diversidad de programas transversales que extendieron la vigencia práctica de los

4 Tales como: las reformas al contrato individual de trabajo que mejoraron las condiciones laborales de las mujeres; el permiso post-natal y el respectivo subsidio para el padre en caso de fallecimiento de la madre trabajadora; opción de que el padre, a elección de la madre, ejerza el permiso por enfermedad de hijo menor de un año; permiso por enfermedad del menor de un año para la trabajadora o el trabajador que tengan a su cuidado al menor por tuición o medida de protección; establecimiento de jornada legal y porcentaje de ingreso mínimo para la trabajadora de casa particular; subsidio familiar de monto similar a su remuneración real; ley de violencia intrafamiliar; creación de la institución del patrimonio familiar (gananciales); ley sobre trata de blancas; ley de descanso dominical; permiso especial a trabajadores en caso de enfermedad grave de sus hijos; eliminación de todo tipo de discriminación entre los hijos nacidos dentro del matrimonio de sus padres y los nacidos fuera; prohibición de condicionar el acceso, la movilidad, los ascensos y la renovación del empleo de las mujeres a la inexistencia de embarazo; ratificación de la convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer; ratificación de los convenios de la OIT que protegen la maternidad y las responsabilidades familiares compartidas; reforma a la constitución estableciendo explícitamente la igualdad de hombres y mujeres; modificación del código penal, el código de procedimiento penal y otros cuerpos legales en materias relativas al delito de violación estableciendo una nueva figura de la que pueden ser víctimas tanto hombres como mujeres; extensión del beneficio del fuero maternal a mujeres que adoptan un hijo; prohibición que el embarazo y la maternidad constituyan impedimento para ingresar y permanecer en los establecimientos de educación de cualquier nivel e impone a éstos la obligación de otorgar todas las facilidades académicas del caso; modificación de la ley sobre abandono de familia y pago de pensiones alimenticias; nueva ley de matrimonio civil (divorcio); creación de los tribunales de familia; tipificación y sanción del acoso sexual; y modificación de las normas para demandar la paternidad o maternidad (ADN).

derechos de las mujeres<sup>5</sup> materializados por los gobiernos de la Concertación que la precedieron, Bachelet introdujo importantes avances en el enfoque de ciertos temas, contribuyendo con ello a visibilizar las desigualdades de género. Destacan por ejemplo la reorientación en el tratamiento de la violencia contra la mujer, identificada ahora como un acto de discriminación; y el discurso de reconocimiento y valoración del trabajo reproductivo que acompañó el reciente cambio a la reforma previsional.

La institucionalización al interior del Estado de la perspectiva de género y de mecanismos de transversalidad para la igualdad de oportunidades y en el ejercicio de los derechos, alimentados por la producción de conocimiento y propuestas específicas por parte de la sociedad civil que, a través de las políticas públicas, habían logrado un impacto sistémico a quince años del retorno a la democracia,<sup>6</sup> se vieron potenciados por la adopción explícita por parte de la primera mandataria de aspectos sustantivos de la agenda de género.

Como nunca antes, es en su gobierno que "*la trama institucional de equidad de género*<sup>7</sup>, coalición de hecho y sustituta de un movimiento de mujeres debilitado, se vio fortalecida en su 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 y el creciente uso de encuestas de opinión pública que mostraron una realidad que se había tratado de ocultar"<sup>8</sup>.

Resulta ilustrativo que las encuestas de 2007 y 2008 de la Corporación Humanas registraran una percepción extendida de avances promovidos por el gobierno de Bachelet en materias en las cuales históricamente han existido importantes grupos de veto –grupos religiosos, derecha partidaria y fáctica–, como es el caso de los derechos sexuales y reproductivos y en la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión<sup>9</sup>. En los hechos, estas percepciones resultan más bien expresiones de deseo, contrastando con las evaluaciones sistemáticas realizadas por las organizaciones de la sociedad civil abocadas al seguimiento de iniciativas

5 Dentro de éstos destacan iniciativas del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) tales como: el Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar de Escasos Recursos; el Programa Trabajadoras Temporeras; el Programa contra la Violencia Intrafamiliar; los Centros de Información en Derechos Sexuales y Reproductivos, y Laborales; programas de participación en general y en especial de participación política; el programa de apoyo a las microempresas; un Sistema Equidad de Género a través del Programa de Mejoramiento de la Gestión que incluye asesoría y capacitación a unos 170 organismos del Estado para que incorporen el enfoque de género en sus políticas.

6 <http://www.cem.cl/argumentos/ediciones/argu34.htm>

7 Configurada por agencias gubernamentales, ONGs, centros académicos independientes y universitarios, tecnoburócratas y líderes feministas.

8 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 ver: Augusto Varas, *La propuesta ciudadana. Una nueva relación sociedad civil-estado*. Editorial Catalonia, Santiago, 2006.

9 Para una descripción más detallada ver María de los Ángeles Fernández-Ramil, "Análisis exploratorio de la Presidencia de Michelle Bachelet"; en Teresa Valdés (ed.) *¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet*, CEDEM, Santiago 2010.

legales, políticas y programas en ambos temas, que registran escasos logros concretos en ellos<sup>10</sup>.

La disparidad de los avances efectivos en las distintas esferas no contradice la tendencia reflejada por las opiniones recogidas por estas y otras encuestas, en las que se evidencian un mayor reconocimiento en la sociedad chilena de los aportes de las mujeres y la consideración de las desigualdades de las que son objeto como un obstáculo para el desarrollo. Como se plantea en el último Informe de Desarrollo Humano en Chile, “el objetivo de la igualdad de género goza de legitimidad para una amplia mayoría de los chilenos” (PNUD 2009:46).

Así, es posible plantear que el gobierno de Bachelet contribuyó a instalar la equidad de género como un valor social relevante para la sociedad chilena respecto del cual, si bien ha habido progresos significativos, se identifican y comparten importantes desafíos pendientes.

---

#### GÉNERO EN EL PROGRAMA DEL GOBIERNO ENTRANTE

La amplia popularidad de la presidenta Bachelet al término de su mandato y la mayor sensibilidad de la sociedad ante las desigualdades de género descrita en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD no se vieron reflejadas en los contenidos del programa de gobierno con el que Sebastián Piñera llegó a la presidencia.

Por el contrario, su programa evidencian una concepción tradicional del orden de género, combinada con las ideas neoliberales que anteponen el rol del mercado a la responsabilidad que le cabe al Estado en reconocer y garantizar el ejercicio de los derechos.

Diversos reportes de las ONGs y centros académicos independientes que revisaron las propuestas de los cuatro candidatos (Piñera, Frei, Enriquez Ominami y Arrate) mostraron que las iniciativas alusivas a las mujeres del postulante de la derecha estaban organizadas en torno la división sexual del trabajo y la adscripción de estas a sus funciones de esposa y madre<sup>11</sup>.

La idea tradicional del rol de la mujer contenida en las propuestas se extiende a la imagen conservadora de familia, basada en el modelo nuclear biparental, que cruza las referencias hacia las mujeres y los niños. Otros arreglos familiares o estilos de vida no son considerados en relación a la capacidad y el derecho de las personas a tomar decisiones en asuntos de su vida privada, sino tratados tangencialmente

10 Mención especial al empeño desplegado en conseguir la entrega de la contracepción de emergencia en los consultorios públicos. Para lo demás ver Soledad Díaz y Verónica Shciappaccasse, “Derechos sexuales y reproductivos en el Gobierno de Michelle Bachelet” y Lorena Fries, “Avances y desafíos en torno a la autonomía política”, en Teresa Valdés (ed.) ¿Género en el Poder? El Chile de Michelle Bachelet, CEDEM, Santiago 2010.

11 <http://www.cem.cl/argumentos/ediciones/argu83.htm>

como desviaciones de este modelo ideal, que obligan al estado a ocuparse de las consecuencias indeseadas.

En el apartado *Valores y calidad de vida* se consigna: "También nos ocuparemos de los dos millones de chilenas y chilenos que conviven en pareja sin estar casados. Por ello, protegeremos sus derechos de acceso a la salud, a la previsión, a la herencia y a otros beneficios sociales, removiendo los obstáculos que hoy les impiden ese acceso y las discriminaciones existentes, de forma de construir una sociedad inclusiva y acogedora y no excluyente y castigadora".

El compromiso se refiere así a la posibilidad que los integrantes de las uniones de hecho, dispongan de los mismos derechos relativos al patrimonio, las herencias, la tributación o la salud que las uniones convencionales. Si bien se omite aquí referencias explícitas a las uniones homosexuales, estas tendrían cabida en la redacción abierta, por lo que se ha precisado a continuación: "sin desnaturalizar lo que es esencia del matrimonio, que es la unión ente un hombre y una mujer".

Respecto a lo que en los gobiernos de la Concertación se conceptualizó como autonomía económica de las mujeres, no hay referencia alguna a los mecanismos estructurales de discriminación y segregación que operan en el mercado de trabajo y que limitan las oportunidades laborales de las mujeres, por el contrario, el programa de gobierno las ubica como trabajadoras secundarias y las medidas para fomentar su participación económica apuntan a políticas que refuerzan los estereotipos de género.

Contrariamente a lo que luego se discutirá en la Comisión Mujer, Trabajo y Maternidad, en el programa se mantiene la provisión del cuidado infantil solamente referido a las mujeres y restringido a las empresas que contratan 20 ó más trabajadoras. Para aquellas que trabajan en empresas de menos de 20 trabajadoras, se propone un subsidio directo restringido a mujeres de los estratos más pobres.

Se incluye una propuesta para la ampliación de las licencias postnatales a seis meses que enfatiza los beneficios de la lactancia materna en el bienestar infantil y no considera ni propone evaluar los efectos de esta medida sobre las trayectorias laborales de las mujeres y sobre sus condiciones de trabajo. No se menciona la licencia postnatal para los padres en ninguna de sus fórmulas.

La preocupación por la conciliación trabajo-familia queda totalmente a cargo de las mujeres a través de la implementación de formas de trabajo flexible que les permita trabajar tiempo parcial o en la modalidad de teletrabajo o de pequeña empresa en sus hogares.

En el programa de Piñera no hay mención a la importancia de promover la representación política equilibrada entre mujeres y hombres. No hay ninguna

referencia a las medidas de acción afirmativa discutidas en el gobierno de Bachelet (cuotas parlamentarias), ignorando el debate abierto sobre este tipo de estrategia.

No se manifiesta tampoco sobre los compromisos asumidos por los gobiernos en reuniones internacionales: convenios, conferencias y foros a favor de la equidad de género así como la ratificación del protocolo facultativo de la CEDAW (Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer). Se omiten completamente las demandas relativas a la salud y derechos sexuales y reproductivos.

El análisis del programa evidencia así no sólo el reforzamiento de las relaciones de género tradicionales, lo que se desprende del enfoque que sustenta las propuestas en el campo laboral y en las políticas sociales, sino que además prescinde discrecionalmente los temas así llamados “valóricos”, lo que en el contexto de sus propuestas anticipa un alineamiento con los sectores más conservadores de la derecha política.

La falta de mención a los elementos más estructurales de la discriminación y la ausencia de problematización sobre las representaciones culturales que la sustentan implican un retroceso significativo respecto del grado de instalación en la agenda pública de la problemática de género propia del gobierno de Bachelet. En el programa de Piñera la preocupación por las desigualdades queda referida únicamente a las mujeres y a estas individualmente, lo que deriva principalmente en propuestas de habilitación social que –en el mejor de los escenarios– deberían permitirle a cada una mejorar su situación personal beneficiando por esta vía a su familia.

El binomio mujer/familia queda consistentemente articulado en las propuestas, simultáneamente a una reducción de la idea de familia al núcleo biparental con vínculo matrimonial. Desaparece en la redacción del programa el plural usado por los dos últimos gobiernos de la Concertación para referirse a las familias, uso intencionado del lenguaje que buscaba contribuir a diversificar las representaciones culturales de tipos familiares legitimados socialmente.

Se constituye así un discurso en el que se alude reiteradamente a las mujeres apuntando a su centralidad para el desarrollo del país, recogiendo por esta vía el peso simbólico adquirido por este colectivo al término del gobierno de la primera presidenta de Chile –además de su indudable importancia a la hora de dirimir las elecciones–, al mismo tiempo que se desaparecen los contenidos de la agenda de género adoptados por la administración saliente.

---

#### EFFECTOS DEL 27 DE FEBRERO: LAS MUJERES EN LA EMERGENCIA Y LA RECONSTRUCCIÓN

La noción tradicional de los roles de género enunciada en el programa de gobierno y el uso propagandístico de la interpelación pública a las mujeres se ven

ampliamente reflejados en la estrategia comunicacional desplegada para enfrentar la emergencia.

Paradigmático resulta el lanzamiento y difusión del programa de emergencia y reconstrucción "Mujer, levantemos Chile"<sup>12</sup>, lanzado el 10 de abril, a un mes de la instalación en el gobierno.

Las diez medidas listadas y profusamente difundidas de este programa bajo el lema "Cuando las mujeres se levantan, Chile se levanta", pueden ser agrupadas en tres áreas.

La primera corresponde a la generación de recursos monetarios para la subsistencia y la reactivación de los mercados en las zonas más afectadas e incluye: la ampliación y extensión de empleos de emergencia; créditos para microemprendimientos; bonos de emergencia y reconstrucción productiva en el sector agrícola; suspensión del cobro de intereses y congelamiento de las cuotas en los créditos de consumo.

Una segunda área apunta al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de viviendas en zonas urbanas y rurales, y de los barrios. Los instrumentos son pequeños subsidios y bonos en materiales de construcción para la reconstrucción, así como fondos concursables para proyectos de equipamiento comunitario y seguridad ciudadana.

De la descripción de las acciones concretas implicadas y de las condiciones de adjudicación fijadas por los distintos ministerios y servicios públicos involucrados en ambos grupos de medidas, se evidencia que, a pesar de estar enmarcadas en el programa "Mujer, levantemos Chile", estas no fueron diseñadas ni adaptadas a las necesidades específicas de las mujeres, sino que corresponden a iniciativas generales focalizadas en las regiones más afectadas e informadas a través de ellas a su grupo familiar y/o vecindario.

Sólo en algunos casos incluyen cuotas o asignaciones preferentes para mujeres, pero al quedar enmarcadas en un diseño presuntamente neutro desde el punto de vista de género, no se cautelan mínimamente las condiciones de acceso y desempeño de las actividades ni se asegura la sostenibilidad de la participación de las mujeres o su eventual proyección laboral.

Por una parte, se potencia su rol como difusoras de las oportunidades abiertas, y por otra se concentran en aquellas que requieren menor calificación y ofrecen menor autonomía. Así resulta al menos en la aplicación del programa de 20.000 empleos de emergencia para las zonas más afectadas, canalizados a través de contrataciones a cargo del Cuerpo Militar del Trabajo (CMT) para labores de reconstrucción. El número efectivo de contratados llegó en mayo a 15.000 personas, 60% de las cuales son mujeres. No es de extrañar si se considera que las labores consisten principalmente en actividades de limpieza y mantenimiento de áreas públicas y residenciales. Se trata básicamente de tareas de aseo para las que

<sup>12</sup> <http://www.sernam.cl/portal/levantate/web/index.php>

se asignan a quienes las realizan uniformes identificatorios y se efectúan bajo el mando –y resguardo- de personal militar.

La alta participación de mano de obra femenina en los empleos de emergencia es especialmente destacada por la ministra del trabajo, Camila Merino, puesto que se trata de “un ingreso extra en la familia”<sup>13</sup>. El discurso del gobierno apunta así a la centralidad que adquiere el aporte económico de ellas como trabajadoras secundarias en la recuperación de sus hogares, la mayoría de los cuales han sufrido un severo de las condiciones de vida no sólo por la destrucción material resultante de la catástrofe natural, sino también por la pérdida de fuentes de empleo e ingresos para el proveedor principal en las zonas más afectadas por el terremoto y posterior tsunami.

Un tercer grupo de medidas, enfatizan en el rol de las mujeres como intermediadoras de los programas sociales en temas de salud, vivienda y educación, recibiendo la misión de informar y gestionar el acceso de su grupo familiar a los beneficios anunciados, particularmente de sus hijos y otros dependientes (ej.: becas de educación superior para estudiantes de zonas afectadas; campañas de vacunación contra la influenza; “fono infancia” para la contención emocional de los niños).

En resumen, de las diez medidas publicitadas y sus respectivas acciones, sólo dos corresponden estrictamente a iniciativas directamente dirigidas y diseñadas para las mujeres: estas incluyen una clínica móvil financiada por una empresa privada para la realización de mamografías (Mujer y Salud) y el apoyo psicológico individual y grupal ofrecido a través de los Centros de la Mujer dependientes de SERNAM.

Mención aparte merece la medida “Mujer, arriba los corazones”, con amplia cobertura de prensa, que involucra un ciclo de charlas de contención emocional a cargo de la psicóloga de moda Pilar Sordo y el video de las mismas para ser exhibido en los centros comunitarios.

---

## NUEVO MARCO PARA EL TRATAMIENTO DE TEMAS DE GÉNERO Y DE LAS POLÍTICAS HACIA LA MUJER

Desde su instalación el gobierno, la Ministra de Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM, Carolina Schmidt, apuntó a la necesidad de focalizar la acción del SERNAM en la promoción de la participación económica de las mujeres, particularmente de las más pobres, acercando a Chile a las tasas exhibidas por los demás países de la OECD. Entre los argumentos utilizados, se reitera la efectividad del ingreso aportado por la mujer al hogar en el mejoramiento de las condiciones de vida de sus miembros, con el consecuente “círculo virtuoso”. Se naturaliza así la condición de las mujeres como trabajadoras secundarias y su condición de intermediadoras para

13 <http://www.diariopyme.com/2010/05/gobierno-llega-a-15-000-trabajadores-contratados-para-la-reconstruccion/>

la acción del estado en materias de bienestar social de las familias ya evidenciada en el tratamiento de la emergencia.

Este discurso inicial es seguido por declaraciones que dan por terminada "la guerra de los sexos" en la que el SERNAM habría estado involucrado. Interesante resulta la consonancia entre este tipo de clichés de parte de las autoridades entrantes y aquellos levantados por los medios de comunicación, que consistentemente apuntan al reforzamiento de los estereotipos con los que se invalida por "feministas" (casi como una patología o una deformidad) a las integrantes de anteriores administraciones.

En el gobierno entrante, según se desprende de las múltiples apariciones en los medios de la ministra, las autoridades suscriben la idea de que las mujeres podrían alcanzar la igualdad de oportunidades en base a sus méritos, sin necesidad de apelar a mecanismos como las cuotas que distorsionan la libre competencia entre individuos que ahora se reconocen con talentos equivalente pero con distintas "esencias".

Este enfoque esencialista se legitima tomando como misión del SERNAM la definición presente en la ley orgánica con la cual fue creado:

*"El Servicio Nacional de la Mujer es el organismo encargado de colaborar con el Ejecutivo en el estudio y proposición de planes generales y medidas conducentes a que la mujer goce de igualdad de derechos y oportunidades respecto del hombre, en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país, respetando la naturaleza y especificidad de la mujer que emana de la diversidad natural de los sexos, incluida su adecuada proyección a las relaciones de la familia" (Ley 19.023 Art. 2, 1991)*

El uso de esta definición como misión institucional del organismo difiere de aquella utilizada tanto en la anterior web del servicio como para las sucesivas formulaciones presupuestarias a partir de la formulación del Plan de Igualdad de Oportunidades 2000- 2010, donde se establece que "su misión es diseñar, proponer y coordinar políticas, planes, medidas y reformas legales conducentes a la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres; y a disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país." Según ha trascendido, también en la formulación presupuestaria para el 2011 se han incorporaron ajustes, eliminando la frase "y a disminuir prácticas discriminatorias en el proceso de desarrollo político, social, económico y cultural del país" y agregando "incorporando en la agenda pública las problemáticas que afectan a la mujer y la familia".

La mención explícita a las problemáticas de la familia es consistente con los nuevos objetivos estratégicos que se plantean para el SERNAM hacia el año 2014, en los que además de "aumentar en forma significativa las oportunidades de trabajo y autonomía económica de las mujeres, y las posibilidades de conciliación trabajo/



familia tanto para las mujeres como para los hombres”, se plantea “fortalecer las familias”. Del mismo modo, la superación de las prácticas discriminatorias es remplazada por la necesidad de “poner fin a las inequidades entre ambos sexos” y hay un giro desde la necesidad de “asegurar el derecho a la integridad física, psicológica y sexual de las mujeres y las niñas”(PIO 2000 – 2010:25)<sup>14</sup> hacia “avanzar en la atención y prevención de la violencia intrafamiliar”.

El enfoque conservador presente en el tratamiento de los temas de género, reflejado en la reformulación de los objetivos estratégicos, se extiende a la redefinición de los programas coordinados por el servicio. Ejemplo de esto serían –según trascendió a través de The Clinic– los cambios previstos para el Programa Jefas de Hogar, que ahora se llamaría “Mujer, Trabajo y Participación” con el fin declarado de no limitar el acceso a sus beneficios de las mujeres casadas que trabajan o necesitan trabajar<sup>15</sup>. No se explicita, pero se presume, el que un programa dirigido exclusivamente a las jefas de hogar otorga un incentivo inadecuado a las mujeres, contradiciendo el mandato de fortalecer a la familia.

Otro tanto sucede a propósito del plan “Chile Acoge” a iniciarse originalmente en septiembre en los Centros de la Mujer, unidades habilitadas para la atención de las mujeres que viven violencia. La primera idea apuntaba a promover la atención de los agresores en las mismas instalaciones en que se acoge a las víctimas, ignorando los esfuerzos sostenidos por tipificar la violencia doméstica como delito y a los agresores como delincuentes. La férrea oposición de algunos organismos de la sociedad civil que lograron convocar a parlamentarias de la Concertación<sup>16</sup> obligaron aparentemente a retrasar y reorientar la iniciativa, trasladándola hasta enero y bajo la forma de un plan piloto con voluntarios y con agresores “que cumplan cierto perfil, se van a hacer en otras dependencias con los ejecutores como el Hogar de Cristo, los municipios”<sup>17</sup>.

Los cambios introducidos a los programas y la revisión y reorientación de los objetivos han carecido de presentaciones oficiales o estrategias de difusión asimilables, por ejemplo, a las usadas para el programa “Mujer, levantemos Chile”. Si han causado algún revuelo y levantado alertas en la opinión pública ha sido gracias a los trascendidos a la prensa independiente atribuibles a la mencionada trama institucional de equidad de género, consolidada en la administración anterior, que mantiene ciertos equipos profesionales al interior del Estado, los que siguen articulados con las ONGs, centros académicos independientes y universitarios y líderes feministas que asumen la vocería en los medios.

Para neutralizar las reacciones que provocan la reorientación de las políticas y programas, las autoridades del gobierno se defienden apelando a una visión superficial del feminismo, que a su entender no le daría importancia a la

14 [http://www.pnud.cl/areas/Genero/Plan\\_nacional\\_igualdad\\_2000\\_2010.pdf](http://www.pnud.cl/areas/Genero/Plan_nacional_igualdad_2000_2010.pdf)

15 <http://www.theclinic.cl/2010/08/21/lossecretos-del-nuevo-sernam/>

16 <http://www.nomasviolenciacontramujeres.cl/node/1071>; <http://www.theclinic.cl/2010/08/20/juntandoperas-y-manzanas-el-nuevo-sernam-y-la-violencia-hacia-las-mujeres/>

17 [http://www.puntomujer.emol.com/mujer\\_y\\_trabajo/noticia/detallenoticia.asp?id=%786DF4600FDDAE4361BD64DA767E367D3F%7D#](http://www.puntomujer.emol.com/mujer_y_trabajo/noticia/detallenoticia.asp?id=%786DF4600FDDAE4361BD64DA767E367D3F%7D#)

familia y estaría empeñado en hacerla desaparecer como institución. Se ignora sistemáticamente el que la idea de familia en la que se basa su argumento no es solo una institución privada, sino que también es social y política.

La concepción de la familia nuclear, biparental y unida por el contrato matrimonial ya delineada en el programa de gobierno queda de manifiesto en este debate. Esta fórmula única se idealiza como fuente de felicidad, "anhelo natural" de todas las personas. No caben en este ideal otras posibilidades hasta hace poco asociadas al concepto plural de familias, tales como las monoparentales, las compuestas o las parejas que crían a sus hijos sin estar casadas.

Esto queda refrendado en el discurso que el Presidente Piñera ofreció a la nación el pasado 21 de Mayo.

*"En Chile necesitamos, y con urgencia, proteger y fortalecer a la familia. La familia es el lugar donde, por esencia, se forman los ciudadanos, reciben y dan amor, acogimiento, formación y es el mejor camino para fortalecer valores, el desarrollo integral y evitar la droga, la delincuencia y el alcoholismo.*

*No podemos seguir indiferentes frente a la disminución en la natalidad y nupcialidad. Al hecho que nazcan más niños fuera que dentro del matrimonio. Al drama que por cada niño nacido vivo uno deja de nacer debido a los abortos. Al incremento de los embarazos adolescentes no deseados"<sup>18</sup>.*

Estas ideas, repetidas con ocasión del lanzamiento del Informe de Desarrollo Humano en Chile en el palacio de La Moneda, deja en un nivel de preocupación equivalente la disminución de la nupcialidad, el aumento de los niños y niñas nacidos fuera del matrimonio (distinción que pasa por alto los alcances de la modificación al Código Civil en materia de Filiación en 1998) con el incremento de los embarazos adolescentes y el aborto. Es posible que fuera del matrimonio sea entonces sinónimo de fuera de la familia, al menos del tipo ideal legitimado en el ideario conservador. De ahí la importancia del bono de "Bodas de Oro" dirigido a las parejas que cumplan 50 años de matrimonio.

El sello familista del actual Gobierno, sumado al reforzamiento de las ideas que esencializan a las mujeres en el cuidado de los otros y como reproductoras materiales y emocionales de la familia y la comunidad subyacentes a las iniciativas de estos primeros meses, coinciden con una estrategia que evade el debate abierto sobre derechos reproductivos y maternidad voluntaria.

Así sucedió en XI Conferencia de la Mujer de América Latina y El Caribe, organizada por CEPAL y realizada en Brasilia entre los días 12 y 16 de julio, en la que la

<sup>18</sup> <http://www.gobiernodechile.cl/especiales/mensaje-presidencial-21-de-mayo/>

delegación oficial chilena se mostró reticente a firmar el Consenso de Brasilia, que entregó recomendaciones a todos los países asistentes en torno a temas de género y equidad, incluyendo acuerdos en materia de la promoción de la salud integral y los derechos sexuales y reproductivos. Esto motivó a las organizaciones feministas participantes a emitir un comunicado alertando sobre la posible estrategia gubernamental: "Sabemos que es posible que la Delegación Oficial del Gobierno Chileno, ante las presiones de los gobiernos progresistas de la región, proceda a firmar el Consenso antes mencionado, sin embargo es posible que posteriormente se retracte a través de una reserva que implica la invalidación de los acuerdos firmados"<sup>19</sup>.

La reserva efectivamente se materializó el 26 de julio, a través de la nota publicada en el sitio web del SERNAM, en la que la Ministra Schmidt expresa "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"<sup>20</sup>. Esta es la primera vez desde el retorno a la democracia que Chile redacta explícitamente una indicación de este tipo en una conferencia internacional, evitando con esto el compromiso suscrito de iniciar cualquier reflexión en torno al aborto terapéutico como un tema de salud pública durante la actual administración, cerrando de paso la posibilidad de iniciar el debate sobre temas vinculados con la sexualidad y los derechos reproductivos de las mujeres.

El escenario que se dibuja parece marcar un nuevo distanciamiento entre la sociedad real y la sociedad ideal. En esta última, los mandatos del matrimonio y la maternidad, tan bien reflejados por la vicepresidenta ejecutiva de la JUNJI, Sra. Ximena Ossandón, vuelven a marcar de forma preponderante los horizontes culturales de realización de las mujeres.

Mención especial merecen los dichos de esta autoridad pública, que con un sesgo clasista y discriminatorio se previene del mal uso de los servicios públicos que harían ciertas mujeres, desatendiendo su principal misión. En entrevista al diario La Tercera (18 de junio) a propósito de la revisión a los programas de extensión horaria de las salas cuna declaró:

*"La idea es que el jardín nunca reemplace a la mamá ni a la familia. Cuando la mamá pueda estar con su niño, que esté, pero cuando la mamá decida irse a tomar, ir a la playa o a tomar un café con una amiga dejando al niño en nuestras salas, eso es lo que nosotros tenemos que evitar porque no hay ningún estudio en el mundo que diga que el niño está*

19 [http://www.observatorionegeneroyliderazgo.cl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=2889&Itemid=108](http://www.observatorionegeneroyliderazgo.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=2889&Itemid=108)

20 <http://www.semam.cl/portal/index.php/component/content/article/1-latest-news/1368-al-finalizarxi-conferencia-de-la-mujer-de-america-latina-y-el-caribe>

*mejor en una institución que con su familia”.*

Para resolver este problema se proponía la realización de un estudio de la “demanda real” durante dos semanas para evaluar: a) que “exista realmente la necesidad” entre quienes asisten a los centros (nada se dice de quienes no lo hacen ni de sus motivos), y b) que los jardines no estén en lugares “sumamente vulnerables” ya que “salir (...) a las 8 de la noche pone en peligro la integridad de las educadoras de párvulos”. El plazo para esta evaluación se cumplió el 2 de julio y no hay noticias sobre sus resultados.

Lo que sí generó noticias fue el imaginario sobre las actividades de las madres durante las horas de extensión de jornada. Tal como plantea Pamela Ugalde en una interesante columna en El Mostrador<sup>21</sup>, las distinciones que incorpora Ossandón presumen que son únicamente las mujeres quienes están al cuidado de sus hijos y, si al incorporarse al mercado de trabajo quieren reservar algún tiempo para cualquier actividad que no sea el propio empleo, entonces debe optar por un jardín infantil pagado.

En una entrevista “aclaratoria” otorgada al The Clinic<sup>22</sup>, Ossandón explica que, en un escenario de recursos escasos, los servicios del Estado deben cubrir prioritariamente a las “madres responsables”, las “mejores madres”, vara con la que se pretende medir el comportamiento privado de las mujeres. Para no dejar lugar a dudas, la gestión de la autoridad de la JUNJI está al amparo de una imponente figura de la virgen y el niño, en sus palabras, la madre protectora y al alero de quién toda labor se hace fructífera.

En este contexto, no extraña el revuelo causado por la minuta del Sernam sugiriendo a los adolescentes postergar su sexualidad hasta el matrimonio para evitar embarazos no deseados y el VIH, leída por alguno como otro indicador de que las intenciones refundacionales del gobierno, según las cuales las políticas serían modeladas por valores tales como el orden, la patria y la familia, entendida ésta última como antídoto contra todos los males<sup>23</sup>.

Acciones y declaraciones de personeros/as del gobierno que a continuación aparecen trivializadas por sus propios autores parecen configurar un intento por desconocer el ideal democrático de respeto la pluralidad y a los distintos planes de vida que las personas quieran darse. La mujer madre trabajadora aparece con fuerza como el ideal en torno al que se debe organizar las políticas públicas.

21 [http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/07/18/extension-horaria-en-jardines-junji-%C2%BFpara-quienes/?utm\\_source=newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=titulares](http://www.elmostrador.cl/opinion/2010/07/18/extension-horaria-en-jardines-junji-%C2%BFpara-quienes/?utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=titulares)

22 <http://www.theclinic.cl/2010/07/26/ximena-ossandon-vice-directora-de-la-junji-%E2%80%99Ce-trabajo-hecho-al-alero-de-la-virgen-es-mucho-mas-eficiente%E2%80%99D/>

23 [http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/la\\_orfandad\\_del\\_g%C3%A9nero](http://blog.latercera.com/blog/mafernandez/entry/la_orfandad_del_g%C3%A9nero)

---

#### COMISIÓN MUJER, TRABAJO Y MATERNIDAD

En este marco se inserta la *Comisión Mujer, Trabajo y Maternidad*, creada con el mandato de presentar “una alternativa que modernice íntegramente la legislación laboral relacionada con la protección de la maternidad”. Fue conformada intentando dotarla de un carácter interdisciplinario y de cierta transversalidad, presentada como una comisión “compuesta por 14 expertos que se caracterizan por su alta excelencia técnica en materias relacionadas con trabajo, economía, salud, familia, el mundo sindical y gremial”.

Trabajó durante tres meses con reuniones semanales entregando su informe final con las propuestas el 2 de agosto (inicialmente previstas para el 30 de julio). Con este fin se revisaron los subsidios por enfermedad grave de hijo menor de un año; el artículo 203 del código de trabajo que carga el costo de las salas cunas a la mujer; el permiso de amamantamiento y el fuero maternal, además del pre y post natal. En palabras de la ministra de SERNAM, Carolina Schmidt “la idea de la Comisión es fortalecer la incorporación de las mujeres al trabajo y fortalecer la familia”.

Según sus declaraciones, el objetivo de la Comisión apuntaba a la creación de

*“un sistema que permitiera mejorar el bienestar de las familias y los trabajadores en diversos aspectos. Por un lado, es importante asegurar la salud y el bienestar de los niños y sus madres, fomentando la formación de vínculos saludables entre los integrantes de la familia. Lo anterior debe, sin embargo, complementarse con un esfuerzo en pos de facilitar la inserción laboral de las mujeres.”*

Contrariamente a lo previsto en el programa de gobierno, en las propuestas se plantea 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.”

El informe se desmarca de la oferta programática de campaña de extender el posnatal a 6 meses, y se apunta a la “flexibilización” del pre y posnatal, con soluciones como pasar días del pre al posnatal o permitir la vuelta a media jornada a partir de los tres meses.

Los argumentos debatidos en la Comisión y la prensa dan cuenta de las dificultades en las trayectorias laborales de las mujeres en cargos directivos, quienes no pueden ni están interesadas en ausentarse por seis meses.

Esta posición se condice con lo planteado por Evelyn Matthei en alguna ocasión, quien ha dicho que la extensión obligatoria del posnatal a 6 meses sería “fatal para las mujeres que quieren llegar alto”. Opinión similar ha manifestado María Angélica Cristi y apunta en la misma dirección la renuncia a su fuero maternal por parte de

la entonces alcaldesa de Concepción, Jacqueline van Ryselberghe en 2001, tras dar a luz a Magdalena, su quinta hija, debiendo ser obligada por la Contraloría a hacer uso de su licencia.

Más allá de estas posiciones, algunos miembros de la comisión dejaron de manifiesto su preocupación por los tipos concretos de trabajos que permitirían fácilmente traspasar semanas del pre al posnatal y volver a media jornada a partir de los tres meses. La voluntariedad de estos arreglos flexibles presupone una simetría en la relación laboral difícilmente proyectable a las vendedoras del comercio o a las profesoras de colegios subvencionados, por pensar en algunos ejemplos reales que concentran empleo femenino.

Las complejidades de la "flexibilización" del la extensión del permiso maternal se suma la condición de "renunciable" como elemento de la negociación con el empleador, afectando potencialmente la imagen de compromiso y disposición al empleo de las trabajadoras e incidiendo así en la proyección de sus trayectorias laborales.

De transformarse en ley, la propuesta mayoritaria resultaría aplicable a un grupo acotado de profesionales, ahondando las diferencias entre madres e hijos de distinta condición socioeconómica.

La dificultad de la Comisión para alcanzar un consenso más amplio en torno a una propuesta consistente con la realidad laboral que enfrentan la mayor parte de las trabajadoras del país resulta ilustrativa de una de las tensiones que cruza al actual gobierno, en el que el discurso sobre el fortalecimiento de la familia a través de la protección de la madre trabajadora y el niño se confronta con las posturas más neoliberales que anteponen el rol del mercado a la responsabilidad que le cabría al Estado en reconocer y garantizar los derechos involucrados.

---

#### LAS TENSIONES QUE VIENEN: LA SOCIEDAD REAL Y EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los debates producidos al interior de la coalición gobernante a propósito de la Comisión Mujer, Trabajo y Familia y paralelamente, ante el anuncio y posterior presentación por parte del senador de Renovación Nacional Andrés Allamand del proyecto de Acuerdo de Vida en Común<sup>24</sup>, tendiente a regular la convivencia de parejas hetero y homosexuales, son ilustrativos de la heterogeneidad del sector en el poder.

En el cohabitan conservadores y liberales de derecha que, si bien pueden coincidir en el interés por avanzar en la desregulación del mercado de trabajo, discrepan en el interés por mantener la intervención del Estado en los temas denominados "valóricos". Si bien estos temas fueron discrecionalmente omitidos en el programa de

24 <http://www.andresallamand.cl/2010/06/25/acuerdo-de-vida-en-comun-avc/>

gobierno, una vez en el poder esta omisión a dado paso a posiciones abiertamente contradictorias.

Las reiteradas alusiones de las autoridades a un modelo de familia idealizada, fuente de felicidad y protección contra los diversos males sociales –donde caben la pobreza, la droga, el embarazo adolescente, el aborto- conviven con discursos de orientación más pragmática que apuntan a ajustar la legislación nacional a los compromisos adquiridos por Chile en el plano internacional y a una mayor sintonía con las percepciones de la ciudadanía.

Aunque la alianza ideológica con los principales medios de prensa ha permitido -dentro de lo posible- bajar rápidamente de la agenda aquellos asuntos en los que, en palabras del ministro de Interior Rodrigo Hinzpeter “no tenemos una sola opinión”, esto no ha impedido que sean levantados por la prensa independiente o producto de la inserción de Chile en el sistema internacional.

Ejemplo de lo primero fue la referida presentación de Allamand, que obligó al presidente Piñera a salir al ruedo y anunciar su intención de “promover una legislación que resuelva problemas reales de carácter patrimonial de las parejas de hecho, incluso del mismo sexo”<sup>25</sup>, a pesar de las reiteradas manifestaciones del presidente de la UDI, Juan Antonio Coloma y el jefe de bancada de su colectividad, Patricio Melero, quienes insistieron en que el asunto “no está en el Programa de Gobierno”<sup>26</sup>.

Lo segundo se avista ante la demanda contra el Estado Chile interpuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, por el fallo judicial que le quitó la custodia de sus tres hijas a la jueza Karen Atala en 2004, por admitir que convivía con otra mujer. La CIDH anunció que llevará al Estado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de San José, Costa Rica, aduciendo que no se han cumplido las recomendaciones formuladas en diciembre del año pasado de “reparar integralmente” a la magistrado que dirige el 14 Juzgado de Garantía de Santiago y de

*“adoptar legislación, políticas públicas, programas y directivas para prohibir y erradicar la discriminación con base en la orientación sexual en todas las esferas del ejercicio del poder público, incluyendo la administración de justicia”.*

En su comunicado, el organismo internacional enfatiza que es primera vez que demanda por un caso de discriminación sexual. Junto al caso Atala, la CIDH se encuentra también analizando el de la profesora y activista del Movimiento de

25 <http://www.abc.com.py/nota/134597-pinera-anuncia-ley-para-uniones-de-hecho/>

26 <http://www.emol.com/noticias/nacional/detalle/detallenoticias.asp?idnoticia=412586>

Liberación Homosexual, Movilh, Sandra Pavéz, quien está impedida de hacer clases en Chile por ser lesbiana a raíz de otro fallo de la Corte Suprema.

Pero como ha quedado de manifiesto en los primeros meses de su instalación, las tensiones al interior del gobierno no se agotan en el tratamiento de la homosexualidad. Se extienden también al rol de la mujer dentro y fuera del hogar. Las repercusiones que el tratamiento superficial del feminismo y de los temas de género han tenido al interior de la coalición gobernante y en la opinión pública tendrán posiblemente un nuevo marco a partir del nombramiento de la ex presidenta Bachelet para dirigir la nueva agencia especializada para la mujer de Naciones Unidas, lo que podría atraer una mayor atención internacional a cualquier avance o retroceso en la situación de las mujeres en Chile.

Será interesante observar las posibles reacciones que este tipo de atención implicaría ante declaraciones como la realizada por el actual superintendente de Salud y ex alto ejecutivo de la isapre Colmena Golden Cross, Luis Romero Strooy, cuando la agenda de los principales medios del país se centró en la declaración pública emitida por el Tribunal Constitucional, que optó por “declarar inconstitucional los numerales 1, 2, 3 y 4, del inciso tercero, del artículo 38 ter de la Ley 18.933(o ley de isapres).

*“La primera vez que vi las tablas me di cuenta de algo que me había dado cuenta cuando tenía 15 años: que las mujeres salían caras. Y eso es una realidad”*

La frase no sería tan relevante si el fallo, que en un principio parecía el fin de la tabla de factores y luego resultó una resolución intermedia que no deroga el artículo pero indica cambiar los parámetros que se utilizan para el cálculo de los precios que deben utilizar las aseguradoras privadas, no hubiese trasladado la batalla legal al Congreso, institución que deberá discutir el proyecto legislativo que el gobierno, según se adelantó, ya prepara con la participación del flamante superintendente.

La oportunidad abierta para terminar con la discriminación que afecta las condiciones de acceso a la salud privada de las mujeres está a la en manos del ejecutivo y tendremos oportunidad de observar cómo se traducen en la práctica los estereotipos de género con los que se diseña la ley. Será también una oportunidad para saber si la gravedad de la que se acusa a las feministas que no aplauden tan gratias intervenciones tiene o no un fundamento asimilable desde la opinión pública nacional e internacional.





**Análisis de la re  
Pueblos Indígen  
Gobierno  
en el período  
marzo-agosto  
retrocesos, est  
y crisis de conf**

**Relación entre  
Finanzas y**

**2010:**

**Transcambios**

**Finanzas 8**

# Análisis de la relación entre Pueblos Indígenas y Gobierno en el período marzo-agosto 2010: retrocesos, estancamientos y crisis de confianzas

Domingo Namuncura<sup>1</sup>

---

## PREMISAS

El tema indígena en Chile, como en muchos países en América latina nunca ha sido claramente comprendido. Persiste una dolorosa huella histórica plagada de heridas profundas, proferidas primero por los conquistadores españoles a partir de mediados del siglo XV y luego por las nacientes repúblicas independientes desde inicios del siglo XIX. Los indígenas chilenos no fueron una excepción en el maltrato y discriminación con que se les ha tratado en distintos gobiernos. No obstante, la otra huella, la de los defensores de indios como Bartolomé Las Casas y Fray Montesinos abrieron caminos para que en algunos períodos históricos, las legislaciones nacionales mostrasen un poco más de flexibilidad y consideración.

En Chile, particularmente, en los Gobiernos de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y bajo una particular Reforma Agraria, los indígenas pudieron acceder a algunos beneficios territoriales<sup>2</sup>.

Esto se incrementó en el Gobierno popular de Salvador Allende (1970-1973) mediante una profundización de la Reforma Agraria y las expropiaciones de tierras de hacendados y dueños de campos. El tema de una lenta recuperación de derechos volvió a fojas cero en los años de la dictadura militar (1973-1989),

<sup>1</sup> Ex Director Nacional de Conadi. Profesor de DDHH y procesos culturales, Escuela de Trabajo Social, Universidad Academia de Humanismo Cristiano

<sup>2</sup> El plan de Reforma Agraria del Presidente Frei Montalva (1964-1970) se orientó preferencialmente a erradicar el latifundio. Se creó una legislación de tipo proteccionista. El tema indígena no estaba suficientemente considerado, salvo en tanto "campesinos", a quienes se consideraba "marginales" del campo. Por lo tanto, una solución previsible era la "integración" de los "campesinos-indígenas" a los nuevos y complejos procesos de organización campesina al alero del Estado en los programas de la CORA (Corporación de Reforma Agraria).

especialmente con la aplicación de nuevas normas legales, como el Decreto Ley 2.658, que anularon los avances legales conquistados y abrieron el camino a nuevas usurpaciones y despojos, además con el agravante de una intensa represión ante cualquier demanda territorial.

La realidad indígena experimentó un importante respiro con el advenimiento de la democracia en 1989. Previamente, y en el marco de los movimientos de Derechos Humanos, se instaló un compromiso histórico expresado en el Pacto de Nueva Imperial (diciembre 1989) en el cual se sentaron las bases para un trato especial del nuevo Estado democrático. El Pacto brindó como resultado una legislación avanzada con la Ley 19.253 promulgada hace ya 17 años el 5 de octubre de 1993 y todo parecía indicar que podrían quedar atrás décadas de oscurantismo.

Las necesidades estratégicas del país respecto de su debilidad energética y los objetivos de una profunda modernización material de la sociedad, confrontaron a la Ley Indígena con las aspiraciones de un desarrollo que no tomará en cuenta la variable ancestral como un dato relevante. Emergen proyectos que son indicados como contrarios a los derechos del medio ambiente y entre ellos la represa Ralco, en la región del Bío Bío se instala como el ícono que pondrá a prueba la firmeza de los compromisos del sistema democrático con sus pueblos originarios. Mientras tanto, el Estado destina recursos para becas y proyectos sociales y culturales; se inicia un intenso proceso de compras y transferencia de tierras; se instala una institucionalidad (Conadi) que debería articular la política indígena en el Estado.

Entre 1994 y 1998 hay un período en que las voluntades de ambos sectores están en juego. Por un lado, el Gobierno democrático que quiere responder a las grandes tareas del desarrollo y por otra parte, los Pueblos Indígenas que esperan ver cumplidas sus expectativas de un trato justo. Las tensiones comienzan a

ser resueltas con decisiones que afectan a los derechos indígenas. El proyecto Ralco es aprobado finalmente en enero de 1999 sin consenso con los pueblos ancestrales. Esto genera una crisis de confianza, movilizaciones y el despertar de una autoconciencia de que los compromisos con los Gobiernos son limitados. Se une a esta percepción el protagonismo creciente de movimientos ambientalistas que se ponen en la vereda contraria del Gobierno.

La primera gran crisis de confianza entre indígenas y Estado, con motivo de la represa Ralco, es subsanada en parte con el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato, aprobado en el Estado de Chile luego de dos años de intenso diálogo entre indígenas y diversos representantes de la sociedad nacional. El Informe reconoce la verdad de una historia de injusticias e instala el concepto de una “deuda histórica” que debe ser saldada por la sociedad.

En el último gobierno de la Concertación democrática (coalición que gobernó a Chile en 20 años luego del régimen militar) se procuró avanzar hacia estadios mayores de acercamiento y compromisos con el tema indígena. El gobierno de la Presidenta Bachelet instaló un marco conceptual que recogió sustantivamente los contenidos del Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato: los derechos indígenas debían ser acometidos desde una perspectiva integradora de derechos sociales, culturales, económicos y principalmente políticos, puesto que la situación indígena no debía ser vista sólo como un problema de pobreza.

Este acierto conceptual llevaba consigo la idea subsiguiente de una profunda transversalidad del tema indígena en el Estado. Por lo tanto, se hacía necesario modificar la institucionalidad indígena gubernamental e instalar un espacio político, civil e institucional que fuese propio y representativo de los Pueblos Originarios. Esto fue traducido en una propuesta que se denominó “Programa Re-conocer”, y la acción del Gobierno en materia de políticas públicas indígenas fue orientada a fortalecer los ámbitos político y social junto con reafirmar los compromisos del Estado en materia de derechos de tierras y aguas.

El mayor logro del Gobierno precedente fue la promulgación del Convenio 169 de la OIT, Tratado Internacional en materia de Derechos indígenas, cuyas normas principales son vinculantes para el Estado. Esto aconteció en octubre del 2008 y el convenio entró en vigencia oficialmente el 15 de septiembre del 2009. Ello dio pie para que el Gobierno lograra efectuar consultas formales a las comunidades indígenas respecto de una nueva institucionalidad y de ello emergió un proyecto de Ley, enviado en enero del 2010 al Congreso, para crear el Ministerio de Asuntos Indígenas y crear el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, como una especie de parlamento de la sociedad indígena. Ambos proyectos se encuentran hoy (septiembre del 2010) absolutamente congelados en el Congreso Nacional de Chile.

Manifestaciones de un conflicto histórico.

Desde 1997 a la fecha se han suscitado en el sur, particularmente en la Región de la Araucanía, varios conflictos violentos en el marco de una demanda ancestral de “recuperación de tierras”. Entre 1994 y el 2009, bajo regímenes democráticos los

indígenas han logrado recuperar un poco más de 650.000 hectáreas de tierras y derechos de aguas, lo que es comprendido como un logro. No obstante, permanecen en proceso las demandas de 115 comunidades en conflicto y en estudio las demandas de otras 300 agrupaciones indígenas, respecto de las cuales el Gobierno anterior adoptó medidas concretas para marcar una respuesta programada y con mayores recursos del Estado. Estas medidas quedaron sometidas al nuevo Gobierno y no se ha avanzado sustantivamente desde marzo a esta fecha (septiembre 2010).

La demanda territorial ha sido levantada fuertemente por algunas comunidades indígenas que han dado un paso adelante en la radicalidad de sus reivindicaciones. Esto ha derivado en acciones violentas, con quema de vehículos de empresas principalmente forestales; quemas de pastizales y bosques en fundos cuyos terrenos eran ancestralmente indígenas; incendios de casas y bodegones de campos de hacendados... Todo ello ha configurado un cuadro más intenso de tensiones entre indígenas y Estado y lo que es claro es que la naturaleza del conflicto está lejos de constituirse sólo como un hecho delictual: hoy está reflejando un límite extremo de paciencia para las nuevas generaciones indígenas del país.

La respuesta gubernamental ante estos hechos ha sido la de ir marcando, por un lado, la tarea de bajar la intensidad del conflicto. A eso obedece principalmente el Informe de la Comisión de Verdad y Nuevo Trato en el 2004. A lo mismo obedece el Programa Re-conocer y sus medidas más relevantes (2008). Pero el sistema judicial ha incorporado un elemento de contención y conflicto mayor mediante la aplicación de normas excepcionales, para enfrentar la radicalidad de algunas comunidades, como la Ley Antiterrorista 18.314 que tiene a 103 indígenas bajo proceso o ya condenados, con lo cual las demandas indígenas y los pueblos originarios subsecuentes se encuentran "criminalizados" ante la sociedad chilena. La huelga de hambre de 38 presos mapuches (al 29.09.10), con una prolongación que puede superar los 80 días, pone de manifiesto la profundidad de una crisis de confianza. El dilema radica en que estos hechos evaluados por un Gobierno conservador tienen más posibilidades de precipitarse.

## II PROPUESTAS INDIGENAS DEL GOBIERNO CONSERVADOR.

Durante la campaña presidencial del 2009 fue posible observar que en la candidatura de la Alianza por Chile, que postuló al actual gobernante como candidato a la Presidencia no había un pronunciamiento claro o definido respecto del tema indígena. En algún momento de la campaña, Sebastián Piñera formuló algunos anuncios en el Cerro Nielol, en Temuco y luego postuló una especie de nueva "Pacificación de la Araucanía".

Esta última idea causó una gran controversia con importantes núcleos de dirigentes indígenas. Finalmente, emergió un "Plan Araucanía" en donde se intentó puntualizar las propuestas de la derecha respecto del tema indígena. Meses después en el primer discurso ante la Nación como Presidente de Chile, el 21 de mayo el tema estuvo totalmente ausente. Quedando en evidencia la ausencia del tema, días más tarde en un evento organizado en la comuna de Chol Chol, el actual Gobierno formuló algunas ideas básicas: entre ellas dar urgencia al proyecto de

Reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas en el Congreso; se anunció la creación de un Consejo de Ministros para el tema indígena; se informó que se reformularía totalmente la institucionalidad de la Conadi transformando a esta entidad, principalmente, en una agencia para el desarrollo indígena<sup>3</sup> se y señaló que diversas propuestas que habían llegado a conocimiento del Gobierno de parte de algunas comunidades se integrarían al “Plan Araucanía”.

Luego se instalaron en el portal web oficial de Gobierno un conjunto de ideas generales orientadas a cumplir con una suerte de presentación de políticas indígenas<sup>4</sup>, pero un examen básico de ellas indica que en realidad se trata más bien de un intento de puntualizar algunos ejes que no estaban previstos. La idea de superar un cierto tratamiento rural del tema indígena es muy importante y ya había sido esbozada en el Programa Re-Conocer de la Presidenta Michelle Bachelet incluso con una propuesta concreta de instalar una Programa Indígena Urbano.

La propuesta de atacar los hechos de violencia mediante el perfeccionamiento del proceso de entrega de tierras es contradictoria con el congelamiento de recursos, en el primer semestre del presente año, para dar cumplimiento al compromiso del Gobierno anterior respecto de las 115 comunidades con su demanda de tierras aprobada.

El anuncio de acelerar el reconocimiento constitucional de los Pueblos Originarios ya cuenta con un proyecto de Ley en el Congreso enviado también, anteriormente, por la Presidenta Bachelet y la sugerencia de constituir una comisión para realizar un diagnóstico de identidad cultural ya estuvo considerada en el Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato (2004).

En materia institucional, el anuncio de crear un Consejo de Ministros para el tema indígena está superado porque la Presidenta Bachelet adelantó esta iniciativa en el

3 Del programa presidencial: “dejar atrás una política indígena eminentemente ruralizante para avanzar hacia una política integral. Para ello el Fondo de Desarrollo Indígena se abrirá a reforzar proyectos de organizaciones culturales indígenas urbanas; se potenciará el apoyo para el desarrollo agrícola productivo y se priorizarán programas educacionales en todos los niveles educativos y de capacitación”. “El referido fondo se distribuirá por comuna según la concentración de población indígena y en función de la calidad de los proyectos. También, descentralizaremos la ejecución de su asignación, la que se realizará por concursos radicados en las municipalidades, que serán supervisados por la nueva Agencia de Desarrollo Indígena”

4 De hecho en el portal oficial de Gobierno <http://gobiernodechile.cl/programa-de-gobierno/> s encuentran sólo referencias formales al tema indígena para el período 2010-2014: “El primer eje deja atrás una política indígena eminentemente ruralizante para avanzar hacia una política integral. Para ello el Fondo de Desarrollo Indígena se abrirá a reforzar proyectos de organizaciones culturales indígenas urbanas; se potenciará el apoyo para el desarrollo agrícola productivo y se priorizarán programas educacionales en todos los niveles educativos y de capacitación. El segundo eje busca eliminar de la actual política los instrumentos discrecionales y que incentivan la violencia. Para ello se perfeccionará la entrega de tierras a través del subsidio establecido en el artículo 20 letra a) de la Ley Indígena, con un claro énfasis en los subsidios individuales. Además, este sistema permitirá a los pueblos originarios optar a nuevos instrumentos de reconocimiento en áreas como educación, capacitación, emprendimiento, vivienda y pensiones. El tercer eje incluye la creación de una nueva institucionalidad. Para ello se contempla el reconocimiento en la Constitución de los pueblos indígenas. Además, se incluirá oficialmente a las autoridades tradicionales de las distintas etnias en los protocolos municipales, provinciales y regionales correspondientes, y aumentará el rol de los municipios en el diseño y la aplicación de estas políticas. El cuarto eje busca potenciar la identidad y cultura de los pueblos indígenas, para lo cual se creará una comisión que realice un diagnóstico cultural para fomentar, a través de la educación formal, una comunicación cultural comprensiva entre los distintos grupos indígenas y la sociedad en su conjunto, de modo de iniciar una práctica efectiva de la tolerancia, respeto, valoración y comprensión de nuestros pueblos originarios y su cosmovisión.



2008 al crear el Consejo Interministerial de Asuntos Indígenas el que funcionaba cada cuatro meses en reuniones plenarias. Y la idea del Presidente de crear un Consejo de Pueblos Indígenas ya está contenida en un proyecto de Ley enviado al Congreso en Enero del 2010.

En consecuencia, ¿qué es lo nuevo en el Gobierno conservador respecto del tema indígena?...

En el mes de Noviembre del 2009, en plena campaña presidencial, Sebastián Piñera se reunió con comuneros de Loncoche. Ahí señaló que él se comprometía a ser "un Presidente amigo de la Araucanía"<sup>5</sup>. Y probablemente anunció con mayor solidez las bases de su "Plan Araucanía"<sup>6</sup>. (5). Estos compromisos, contraídos de manera solemne ante el Pueblo Mapuche en la Araucanía serán los que hemos de evaluar en este informe.

Se trata de 20 compromisos puntuales y claramente detallados en el Plan Araucanía. Punto aparte merece la observación de que respecto de otros Pueblos originarios de Chile (Aymaras, Diaguitas, Quechuas, Indígenas urbanos en general, Rapanui e indígenas australes) no hay referencias sustantivas ni en la campaña presidencial ni en la instalación del gobierno propiamente tal.

El "Plan Araucanía" a la fecha es el único referente formal al que podemos atenernos, pues lo demás son discursos breves o declaraciones de autoridades buscando afinar o puntualizar el alcance de algunas medidas. Lo principal, y por lo que el Gobierno conservador debe ser medido, está en su propuesta denominada "Plan Araucanía".

---

#### CASOS EMBLEMATICOS DE CONFLICTOS RELEVANTES ENTRE ESTADO Y PUEBLOS INDIGENAS

a.- EL PUEBLO RAPA NUI. En los primeros días de Agosto del 2010 diversos grupos representativos del Pueblo Rapa Nui procedieron a tomarse catorce terrenos fiscales que reclaman como ancestrales. En uno de estos terrenos funciona el internacionalmente conocido Hotel Hanga Roa, el más importante en la isla. El Hotel fue desalojado por un Grupo de Fuerzas Especiales de la Policía, el que fue trasladado especialmente desde el continente hasta la isla, pero días después fue nuevamente ocupado por los Clanes. Para hacer frente al naciente conflicto se instaló una Mesa de diálogo.

Las comunidades indígenas Rapa Nui arrastran desde 1888 un conflicto territorial latente con el Estado de Chile a pesar de un acuerdo de voluntad suscrito entre Chile y los habitantes indígenas de la isla. Dicho acuerdo reconoce la soberanía de

5 "Yo me comprometo a ser un Presidente amigo de La Araucanía a ser un presidente amigo del pueblo mapuche, a ser un Presidente amigo del pequeño y mediano agricultor y de la gente que vive en el campo y en el mundo rural, a ser un Presidente amigo de la gente que con tanta razón se sienten, como lo decían nuestros antecesores, en la palabra, gente que se siente abandonada, que se siente que no le dan las oportunidades, que se siente que no les abren las puertas".

6 Reestablecimiento de la paz en la Araucanía.

Chile sobre el territorio insular pero, aseveran, que ello no incluía la propiedad de las tierras.

En 1933 el Estado chileno inscribió varias hectáreas de territorio Rapa Nui como territorio propio. Sin embargo, sólo a fines del siglo XX solicita a las familias indígenas la concesión de las tierras con el propósito de fortalecer el desarrollo de la isla. Esto fue interpretado como un “préstamo” territorial de los Rapa Nui y ahora demandan la devolución de dicho préstamo, lo que se expresa en la restitución de las tierras ancestrales y su certificación mediante títulos de dominio.

El tema se viene arrastrando desde hace varios años y dado que los indígenas de la Isla no confían de manera suficiente en las promesas gubernamentales, concordaron en iniciar un movimiento inédito para la Isla de ocupación o toma de terrenos, en tanto se comisionó a los máximos líderes de los clanes para una negociación directa con el Gobierno.

El caso del Hotel Hanga Roa es significativo. El Clan Hito cedió los terrenos en 1969 a la Corporación de Fomento, Corfo a cambio de una casa y el compromiso de restituir los terrenos a la muerte de la abuela de la familia. Pero la Corfo vendió esos terrenos al empresario Hugo Salas. Este empresario re-vendió los terrenos en el 2005 a la Familia Shiess, actuales propietarios del turístico inmueble.

Desde el 2007 se ha gestionado en el parlamento la revisión de las normas que rigen la relación entre el Estado e Isla de Pascua, pero los resultados son lentos, y los Rapa Nui vienen planteando su problemática desde hace 100 años. En consecuencia, el tema sigue siendo parte de un proceso pendiente.

b.- El segundo caso es la huelga de hambre de presos mapuches retenidos en cárceles del sur, formalizados en virtud de la Ley Antiterrorista. Se trata de 38 personas, en su mayoría jóvenes y muy jóvenes que podrían estar comprometidos en acciones violentas, de quema de camiones, de retazos de terrenos, bodegas y casas, interrupción de caminos y otros hechos que han sido interpretados como “actos terroristas”. Desde 1997 las normas de la Ley Antiterrorista se han aplicado en casi todos estos casos y los procesos han contrariado normas fundamentales de Derechos Humanos que afectan, principalmente, el debido proceso.

Los comuneros presos optaron entonces, el 12 de julio 2010, por iniciar una Huelga de Hambre que fue desconocida y descuidada por el Gobierno, la sociedad, los poderes del Estado y los medios de prensa en los primeros 30 días. Cuando la huelga comenzó a superar este plazo, comenzaron a aparecer algunos datos en la prensa, siempre en “páginas interiores” y el Gobierno continuó sin prestarle atención. Solo cuando la huelga de hambre alcanzó el riesgoso umbral de 70 días el tema se instaló en el debate público con una gran magnitud, acompañado de centenares de movilizaciones en todas las ciudades del país, superando inclusive la frontera nacional.

La primera cuestión planteada por los presos mapuches es la inequidad de los procesos judiciales que se aplica en su caso. En consecuencia, su reclamo básico es

restablecer el principio del debido proceso y que la Ley antiterrorista no sea aplicada. Pero esto es solamente la manifestación de un proceso mayor, más profundo y más complejo, pues la Huelga de Hambre viene a ser la expresión superior de un proceso de saturación de confianzas y desconfianzas entre el Pueblo Mapuche y el Estado y la exigencia de una mesa de diálogo para encarar los temas de fondo es a la par de una solución judicial acorde con las normas del Derecho internacional.

El 29.09.10, fecha de este informe, los presos mapuches cumplen 80 días, con un delicado deterioro en su organismo y en su físico, con caídas de pesos que comienzan a superar el 20% de su masa corporal y el Gobierno se alista para enfrentar un escenario más crítico, en tanto ha actuado de manera errática en la gestión del problema, interviniendo con extrema tardanza y sin convicción sustantiva.

Lo claro es que esta Huelga de Hambre de Presos Mapuches sólo es comparable en sus efectos morales, sociales y políticos a la prolongada huelga de hambre de familiares de detenidos desaparecidos en 1978, durante la dictadura militar, huelga que permitió poner en el debate público la preocupación por el problema de los detenidos-desaparecidos. Es decir, en cierto modo la huelga de los presos mapuches ya ha obtenido un importante logro: que la sociedad chilena se impacte y se sensibilice ante la demanda histórica nunca suficientemente reconocida. El problema es que dada la forma como el Gobierno ha encarado esta huelga, la sociedad chilena enfrenta el grave riesgo de un desenlace fatal. Si ello ocurre, es previsible que la tensión entre indígenas y Estado se eleve a niveles incontrolables. Por el momento, se sigue confiando en la posibilidad de espacios de diálogo y negociación.

---

#### EVALUACIÓN DE AVANCES DE LAS PROPUESTAS DEL GOBIERNO DE SEBASTIÁN PIÑERA ANUNCIADAS EN EL PLAN ARAUCANÍA

1.- Enunciado: "Mesa de diálogo que termine con décadas de desencuentros y políticas equivocadas en nuestro país".

Resultado: hasta la fecha de este informe (septiembre 2010) no se tiene conocimiento público de la formación de ninguna "mesa de diálogo" en particular para abordar el tema indígena. Por lo demás, entre 1993 y 2009 se han realizado innumerables diálogos de todo tipo, entre Pueblos Indígenas y Gobiernos, todo lo cual hace innecesario nuevas instancias para abordar compromisos de Gobierno, toda vez que muchos de estos compromisos están señalados en los acuerdos precedentes.

2.- Enunciado: "Restablecimiento del Estado de Derecho para la paz social: fin al chantaje de los grupos violentistas".

Resultado: nunca se logró saber, exactamente, en qué consiste esta idea, aún cuando respecto de la huelga de hambre de presos mapuches es perfectamente

posible identificar las dificultades que enfrenta la tarea de descriminalizar a los indígenas por sus demandas históricas.

3.- Enunciado: “Estableceremos el Premio Nacional de fomento a la cultura indígena”.

Resultado: no hay informaciones sobre este Premio.

4.- Enunciado: “Perfeccionamiento de los programas escolares de enseñanza de lenguas indígenas”.

Resultado: no existe información suficientemente válida que permita evaluar el avance de este compromiso.

5.- Enunciado: “Crearemos y potenciaremos programas de adultos para la enseñanza de lenguas indígenas”.

Resultado: sin información pública de ejecución de acciones.

6.- Enunciado: “Incluiremos a las autoridades tradicionales de las distintas etnias en los protocolos ceremoniales municipales, provinciales, regionales y también en el protocolo nacional”.

Resultado: esto es nuevo y había sido planteado en diálogos anteriores por dirigentes indígenas a las autoridades de Gobierno. En algunos casos se fue cumpliendo pero en general no existía una normativa. El Gobierno actual anunció la aplicación de esta idea mediante un reglamento que será enviado a las autoridades provinciales, regionales y nacional.

7.- Enunciado: “Crearemos un Monumento Bicentenario a los Pueblos Indígenas.

Resultado: se ignora si se ha publicado la licitación correspondiente. Presumimos que esta idea está en estudio...

8.- Enunciado: “Crearemos el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas, integrado por representantes de las diferentes etnias del país”.

Resultado: en realidad, el proyecto que crea el Consejo Nacional ya está en el Congreso. Fue enviado por la Presidenta Bachelet en enero 2010 y contempla la elección de 42 representantes de todos los pueblos, mediante elección universal de todos los indígenas mayores de 18 años. El Consejo se crea como organismo

de derecho público, como entidad autónoma. Hasta el momento se encuentra congelado en el parlamento.

9.- Enunciado: "Crearemos una Oficina de Asuntos Indígenas (OAI) en aquellas comunas que superen un cierto porcentaje de asignación de recursos del Fondo de Desarrollo Indígena, para entregar un servicio público más integral.

Resultado: desde 1998 se han creado Oficinas de Asuntos Indígenas en diversos Municipios con una importante densidad indígena, con el objeto de ayudar a la Conadi en la tarea de extender las redes de derechos de la Ley 19.253. Más tarde, entre el 204 y el 2009 esta iniciativa fue perfeccionada mediante los PDI (Programas locales de Desarrollo Indígena) con la idea de ampliar dicha extensión. En consecuencia la idea del gobierno actual no es novedosa y, en cualquier caso, sólo se requiere fortalecer lo existente y continuar ampliándolo, ojalá con mayores recursos. Hasta el momento nada de ello ha acontecido.

10.- Enunciado: "Crearemos una nueva institucionalidad para Conadi, con el fin de apoyar a los Pueblos Indígenas".

Resultado: El principal anuncio formulado entre marzo y junio 2010 fue el de convertir a la Conadi en una Agencia para el Desarrollo Indígena, trasladando al proyecto del Consejo de Pueblos la representación propiamente indígena. Esto ya estaba formulado en el Programa Re-conocer" y la idea forma del paquete de propuestas legales que se encuentran en el Congreso desde enero 2010.

11.- Enunciado: "Aumentaremos el número de becas indígenas y consideraremos ampliar su cobertura hacia niños de enseñanza básica desde 1° a 4° básico, además de considerar nuevas fórmulas, como subsidios de residencia, donde el alumno, acreditando sus estudios y su rendimiento, reciba una cantidad mensual para financiar vivienda y alimentación".

Resultado: el programa de becas Indígenas no ha experimentado incrementos significativos. La idea de "becas de residencia" fue conversada con movimientos y organizaciones representativas de estudiantes (Hogares Indígenas) quienes, en general, no están de acuerdo con la idea de separar a los estudiantes en residenciales sino de integrarse en común en proyectos de Hogares.

12.- Enunciado: "Aumentaremos el Fondo de Desarrollo Indígena, incluyendo también en él el apoyo a los Pueblos Indígenas en materia de educación, capacitación apoyo productivo y otros".

Resultado: Actualmente el Fondo indicado opera con los presupuestos otorgados por el Congreso en la discusión presupuestaria del 2009 para el 2010. Está por verse cuál es el incremento que el actual Gobierno propone para el período 2011-

2012. Al momento no existe información respecto de este tema. Por lo tanto, es presumible deducir que se está operando con los parámetros fijados el 2009.

13.- Enunciado: “Nuestra política de tierras: lograr la transparencia y el fin a la discrecionalidad en la asignación de tierras; hacer productivas las tierras asignadas y el estudio de las opciones alternativas a la compensación en tierras”.

Resultado: este es uno de los temas más sensibles en la relación entre indígenas y gobierno. En el Gobierno anterior se había logrado identificar una importante demanda de tierras para 115 comunidades y se adoptó el compromiso de abordar la compra y transferencia de tales tierras en un plazo de tres años (2008-2009-2010).

Antes del término del mandato de la Presidenta Bachelet se había resuelto un 52% de los compromisos contraídos quedando una cuota de respuestas pendientes, previstas en la planificación gubernamental, para el período 2010. Esto implicaba continuar con la compra de tierras, del mismo modo como se debía continuar con el examen legal de carpetas correspondientes a demandas de 308 comunidades cuya respuesta de compra o no, en virtud de la Ley 19.253 era factible y qué plazo.

El Gobierno actual resolvió que tales mecanismos de decisión debían ser re-evaluados en conformidad a diversos criterios. En consecuencia, se desaceleró drásticamente la continuidad de la compraventa y asignación de tierras, generándose con ello un natural desconcierto en las comunidades. La ponderación del gasto público, en este ítem, de acuerdo a lo informado por la Dirección de Presupuesto es del orden del 10% . Esto estuvo agravado por el hecho de que la Conadi estuvo a la espera del nombramiento de nuevas autoridades por varias semanas que, en materia de ejecución presupuestaria fiscal son muy importantes para no atrasar en demasía el cumplimiento de estos compromisos. Y cuando las nuevas autoridades asumieron, debieron poner en marcha la revisión de los compromisos, en tanto los presupuestos a ejecutar se mantuvieron inertes a lo menos hasta fines de Julio 2010, precisamente cuando se inicia el trabajo presupuestario respecto del período 2011-2012.

Es particularmente indicativo que, en general, los principales indicadores de desempeño, previstos por la Dirección de Presupuesto, del Ministerio de Hacienda, para medir el estándar de ejecución de recursos públicos estén en una ponderación relativa de la capacidad de gasto al mes de Septiembre del 2010. Esto es especialmente delicado en materia de políticas indígenas. Algunos datos precisos revelan mejor la dimensión del problema.

Producto	Indicador	Efectivo a junio 2009	Meta 2010	Ponderación 2010
Subsidios de riego	N° de familias con demandas de riego (2.300)	25%	43%]	10%
Jardines interculturales	De acuerdo a planificación 2008	60%	40%	10%
% de tierras para 115 comunidades	Comunidades priorizadas el 2008	52%	48%	10%
Familias con demandas de tierras en virtud del art.20 letra b)	Comunidades priorizadas desde 2006	52%	48%	25%
Equipamiento básico de predios.	Familias a beneficiar de acuerdo al programa Reconocer. 428	4,89%	7,27%	10%
Programa Orígenes	Planes de desarrollo integral con comunidades.	42%	95%	10%
Programa de atención a usuarios	Reclamos y presentaciones.	51%	70%	10%

Como es posible observar en esta matriz de datos el factor de ponderación de datos de la ejecución presupuestaria de Conadi respecto de las principales demandas de tierras y aguas y otros indicadores señala las dificultades de la puesta en marcha de una política indígena efectiva. Al 30 de Junio del 2009 la ejecución presupuestaria de Conadi alcanzaba una ponderación de 61%. En general, el rango de ejecución presupuestaria fue de 72% en todos los programas. Hacia fines de Agosto del 2010 dicho estándar era sólo de 36%. En relación con el Fondo de Tierras y Aguas, el programa de mayor sensibilidad para las comunidades en conflicto el indicador de ejecución presupuestaria era de un 71% a Septiembre del 2009. En el presente año alcanza una ponderación de tan solo un 11%.... En consecuencia, no resulta

extraño que el movimiento social indígena, las comunidades y las organizaciones indígenas se encuentren insatisfechas con el ejercicio gubernamental actual.

14.- Enunciado: “Aumento de la subvención especial de ruralidad”.

Resultado: están en estudio las diversas alternativas.

15.- Enunciado: “Nuevo programa de capacitación laboral”.

Resultado: recursos internos del Fondo de Desarrollo Indígena han sido reasignados con el objeto de dar cobertura a un programa de seminarios y talleres.

16.- Enunciado: “Implementación de un programa orientado al mejoramiento de la infraestructura productiva y turística”.

Resultado: se han seguido los parámetros ya definidos entre el 2008 y 2009.

17.- Enunciado: “Fomento de los cuatro principales motores: turismo, actividad forestal, biocombustibles y agricultura”.

Resultado: se ha destinado un tiempo relevante en el estudio de alternativas.

18.- Enunciado: “Adecuación de las normas laborales a las particularidades agrícolas, sin desproteger los derechos de los trabajadores”.

Resultado: esta es una medida que toca sólo en parte a comuneros mapuches de la Araucanía que se rigen bajo las normas del Código del Trabajo.

19.- Enunciado: “Terminar con la discriminatoria retención del IVA que hoy afecta a los pequeños y medianos agricultores”.

Resultado: La Ley indígena 19.253 le confiere a los productores que son comuneros mapuches franquicias tributarias. Esta norma podría tener efecto para personas naturales indígenas.

20.- Enunciado: “Enfrentar la disminución de la masa ganadera”.

Resultado: en general, los mapuches del sur no son grandes ganaderos sino fundamentalmente agricultores. Lo que acontece es que el “Plan Araucanía” fue concebido para los indígenas solo en parte y en realidad es una respuesta también para un grupo de pequeños y medianos agricultores no indígenas, lo que hace más



evidente si no la confusión del Gobierno con el tema indígena o lisa y llanamente se expresa voluntad de tratar lo indígena como un tema más del proceso productivo.

Hasta aquí el "Plan Araucanía", la principal propuesta "programática" del Gobierno conservador en materia de "Políticas públicas para Pueblos Indígenas".

Es comprensible, entonces, que la prolongada Huelga de Hambre que ha vuelto a reponer el tema indígena en el debate público sorprenda al propio Gobierno, tal como en su oportunidad el denominado "movimiento de los pingüinos" sorprendió a las autoridades educacionales y al propio Gobierno de la Presidenta Bachelet, en la medida que tales movimientos expresan y hacen emerger una severa contradicción social, política y cultural.

---

#### ALGUNOS AVANCES

El Ministerio de Planificación (Mideplán), donde está radicada la supervisión de políticas públicas indígenas informa de ciertos avances que se han dado en el actual Gobierno y enumera los siguientes como los más relevantes:

a.- En materia de Tierras y Aguas Indígenas señala que :

- Se adquirieron 16 mil 242 hectáreas para 39 comunidades indígenas. Debemos asumir que se trata de una parte del saldo de las 115 comunidades pendientes.
- Se convocó el concurso denominado Adquisición de Derechos de Agua para Indígenas. Esta convocatoria está regulada por Ley y tiene un curso normal con plazos establecidos.
- Se realizó la constitución de derechos de propiedad sobre recursos hídricos, lo que también está normado por la Ley 19.253 y reglamentos ministeriales correspondientes.
- A través de convenio de colaboración entre la Conadi y la Dirección General de Aguas, se logró regularizar los derechos de agua de familias y comunidades indígenas. Esto es parte de un convenio marco antiguo (1998) y que sigue vigente.

En las materias concernientes a los programas del Fondo de Desarrollo Indígena se indica que:

- A través del programa Subsidio al Fomento de la Economía Indígena Urbano y Rural, se cumplió con el financiamiento de dos nodos -artesanía y producción caprina- para la difusión de transferencia tecnológica en la Región de La Araucanía, beneficiando a 50 artesanos y productores indígenas. A través del mismo programa, y en conjunto con el Programa Orígenes, se financiaron 549 iniciativas en el ámbito del fomento productivo económico extra agrícola, todo lo cual son materias normales en los calendarios del Programa Orígenes conforme a las cláusulas del Convenio con el BID.
- En el marco de la implementación de la Política Indígena Urbana, y a

través del programa Emprendimiento Indígena Urbano, se financiaron 70 emprendimientos indígenas.

— La ejecución del Convenio entre la Conadi y el Ministerio del Trabajo y Previsión Social significó la ejecución de siete concursos públicos regionales del programa denominado Generación de Microemprendimiento Indígena Urbano, financiando 531 iniciativas económicas de la población indígena urbana beneficiaria del Sistema Chile Solidario.

Estos temas representan avances normales en el marco de programas y planes pre-existentes. Hay respecto de ellos una obligación presupuestaria que de otra manera, sin ejecución a tiempo, sería mal evaluada por la Dirección de presupuesto de Hacienda. En ningún caso estos programas o iniciativas guardan un impacto de orden mayor en el marco de demandas políticas y sociales sustantivas en la demanda indígena. (\*)

#### EL TEMA INTERNACIONAL.

En mayo del 2009 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, a propósito de su examen anual de cumplimiento de normas sobre tales derechos, emitió 22 recomendaciones al Estado chileno. En lo principal señaló que debían tenerse en cuenta las siguientes indicaciones:

*Promover y garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones políticas, y realizar las reformas del sistema electoral y legislación política de los pueblos indígenas.*

El Gobierno de la Presidenta Bachelet aceleró los preparativos de una propuesta legislativa orientada a crear el Consejo de Pueblos Indígenas y puso en tabla el debate y consultas respecto de reformas políticas para integrar la representación indígena en el parlamento. Las iniciativas quedaron pendientes.

*Reconocer los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución, en consulta y con la participación de los pueblos indígenas.*

También se presentó el proyecto correspondiente al Congreso. Y aún cuando el Gobierno actual ha marcado la importancia de este reconocimiento no ha adoptado decisiones en cuanto a promover la urgencia o suma urgencia necesaria en el Congreso para debatirlo.

*Implementar las recomendaciones del Relator Especial Para los Derechos y Libertades Fundamentales de los pueblos indígenas.*

Este es un tema pendiente para ambos Gobiernos: el saliente y el actual

*Realizar las reformas jurídicas y administrativas necesarias para garantizar los derechos de los indígenas.*

Este tema concierne de manera principal a la aplicación de medidas legales para investigaciones y juicios que están fuera del margen de la justicia civil o penal.

*Promover un diálogo constructivo entre autoridades y pueblos indígenas y sus organizaciones en la formulación e implementación de las leyes y programas que afectan sus vidas.*

En función de la aprobación por parte del Congreso del Convenio 169 en marzo del 2009, el Gobierno anterior implementó los primeros mecanismos de consulta necesarios para generar instancias de diálogo con las comunidades.

*Resolver las reclamaciones de tierras en un proceso de diálogo efectivo con las comunidades y pueblos indígenas*

Parte importante de este reclamo giró en torno a la demanda de 115 comunidades, respecto de las cuales se había adoptado en el 2008 la decisión de avanzar rápidamente en su solución mediante un plan trienal.

*Dar pasos decisivos para erradicar la discriminación contra los indígenas, en particular la que afecta a las mujeres y los niños indígenas.*

En este tema sólo se observan avances dentro de las normativas actuales. El Gobierno anterior y el actual no dieron pasos sustantivos en este punto.

*Intensificar los esfuerzos por superar la pobreza indígena y las brechas de desigualdad entre indígenas y no indígenas.*

El Gobierno anterior puso especial énfasis en aumentar los recursos necesarios para el Fondo de Tierras y Aguas y poder destinar más capital público a la resolución de tierras. Las metas quedaron sujetas a la continuidad que pudiera darle el actual Gobierno.

*Garantizar el acceso a la educación de los niños indígenas, aumentar el presupuesto y expandir el programa de educación intercultural bilingüe para pueblos indígenas.*

Se aplicaron medidas importantes en el último semestre del 2009. No se observa información destacada en el primer semestre del 2010.

*Erradicar las peores formas de trabajo infantil y la discriminación contra los niños indígenas.*

No observado antes. No observado ahora.

*Dar los pasos necesarios para la completa implementación del Convenio 169 de la OIT, en consulta con los pueblos indígenas.*

El Gobierno de la Presidenta Bachelet concentró una gran energía en otorgar la mayor relevancia a la aplicación del Convenio: constituyó el Consejo interministerial; se creó la Red interministerial de encargados indígenas; se desarrollaron programas de capacitación en todas las regiones de Chile y especialmente con los Municipios. Se buscó hacer conciencia de la importancia del Convenio y preparar a los actores públicos para su implementación. Las acciones gubernamentales, en tal sentido, en el Gobierno actual no están siendo informadas. Probablemente hay actividades para conocer y saber cómo aplicar el Convenio pero en general no se observa una mayor dinámica en tal sentido.

*Realizar los principios establecidos en la Declaración de Naciones Unidas Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, asegurando la participación de los pueblos indígenas en la esfera política.*

Este tema está pendiente desde antes y es difícil que adquiera importancia para el actual Gobierno pues se trata de buscar la forma de implementar derechos políticos vinculantes de los indígenas con el Estado.

*Asegurar la efectiva consulta con las comunidades indígenas antes de autorizar licencias de proyectos de explotación económica sobre tierras en disputa.*

Este es un punto de enorme importancia que guarda directa relación con la aplicación del Convenio 169 en Chile. El actual Gobierno y cualquiera sea su sello ideológico tiene una obligación formal de llevar a cabo consultas vinculantes con comunidades indígenas cuyo territorio reconocido y amparado por la Ley 19.253 esté afecto a proyectos de gran impacto medioambiental. En tal sentido, el Gobierno deberá implementar los mecanismos de consulta pertinente.

*No aplicar la Ley antiterrorista a actos relacionados con protesta no violentas de los pueblos indígenas, tomando en cuenta las recomendaciones del Comité de Derechos Humanos.*

El caso de la Huelga de Hambre de presos mapuches pone en la discusión pública, exactamente, la obligación de cumplir con esta importante recomendación internacional.

*Reformar la Ley Antiterrorista y su aplicación, y no abusar de ella para perseguir a personas indígenas, por sus actividades políticas o religiosas.*

El Gobierno actual ha propuesto una reforma de la Justicia Militar y de la Ley 18.314 (antiterrorista). Si ello se hace efectivo, se cumpliría esta indicación.

*Tomar las medidas necesarias para prevenir la criminalización o penalización de legítimas y pacíficas demandas sociales.*

Esto es un tema político y socio-cultural, que se relaciona con políticas y prácticas antidiscriminatorias y racistas. Hasta ahora, han surgido voces desde el oficialismo, especialmente a través de personeros vinculados a la UDI que ponen en duda la validez de esta indicación, amparados en la idea de que las acciones de violencia que afectan a la propiedad son esencialmente terroristas. Esto contradice la jurisprudencia internacional que señala los actos terroristas como aquellos que involucran a las personas, la salud pública y la libertad individual o colectiva.

*Tomar las medidas legales y administrativas y adoptar un plan nacional de acción para asegurar la plena observancia de los derechos de los pueblos indígenas.*

Este tema requiere elaboración gubernamental. El anterior Gobierno avanzó sólo en algunas ideas básicas.

---

#### AL CIERRE

Puede indicarse que seis meses apenas de inicio de un Gobierno es un período todavía corto para evaluar y juzgar resultados. Más aún cuando el Gobierno entrante debió asumir de inmediato los efectos de un devastador terremoto a pocas semanas de asumir el mando. Por lo tanto, las complejas y delicadas tareas de la reconstrucción de parte importante del país coparon la agenda gubernamental y la preocupación inicial de los nuevos gobernantes. Hay mucho de razón en ello.

También es cierto que el Gobierno saliente, pudo avanzar mucho más rápidamente en determinadas aspectos relevantes en materia de Políticas Indígenas. La preparación un nuevo marco institucional y de derechos de los indígenas no estuvo exenta de tensiones. El punto alto estuvo en el diseño de un "Código de Conducta" destinado fundamentalmente al mundo empresarial, para prever la adecuada aplicación del Convenio 169 de la OIT. El solo anuncio del borrador de dicho Código alteró las relaciones de confianza en el tratamiento del tema. El entonces "Comisionado presidencial de asuntos indígenas", gracias a quien se había logrado avanzar de manera profunda en el tratamiento de una estrategia decisiva fue reemplazado por un Ministro de Estado, a la sazón, miembro del llamado "Comité Político" de La Moneda. Esto es, el tema quedaba radicado en una instancia en donde lo que primaría era la decisión táctica del Gobierno.

Con la salida del "comisionado" y el reemplazo de sus funciones y el traslado del imperio de sus decisiones y recomendaciones, a manos de un Ministro del área política, murió casi de inmediato el borrador del "Código Indígena" y a mediados del 2009 el amplio diseño que debía concluir con la posibilidad de remitir al Congreso los más importantes proyectos de Ley (Ministerio Indígena y Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas) en el mes de octubre quedó rezagado para Enero 2010, cuando todo hacía suponer que sería muy difícil lograr la aprobación de tales proyectos en un tiempo tan breve. En consecuencia, el envío de tales proyectos

quedó instalado tan sólo como un acto emblemático de la administración saliente. Es materia de otro análisis, más acucioso, el poder determinar si el Gobierno de la Presidenta Bachelet tuvo la determinación de profundizar la política indígena o más bien siguió un derrotero relativamente previsible.

Si el proyecto de Ley que creaba el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas hubiese ingresado al Congreso Nacional en octubre del 2009 y hubiese sido aprobado, es muy probable que a la fecha de este informe una institucionalidad indígena más representativa y autónoma estuviese hablando fuerte ante el país y las autoridades de Gobierno.

Mirado históricamente se puede decir que los Gobiernos de la Concertación democrática tuvieron importantes aciertos y cumplieron con determinados compromisos fundamentales con los Pueblos Originarios:

- Debemos al Presidente Patricio Aylwin (1990-1994) su voluntad de impulsar y hacer aprobar la nueva Ley Indígena 19.253 que permitió borrar años de injusticia bajo la dictadura y rescatar e instalar la idea de que los “pueblos indígenas son parte sustancial del patrimonio histórico de la Nación chilena”.
- Las obras del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) en materia indígena quedaron opacadas por el conflicto Ralco y la primera crisis de confianza con los Pueblos Indígenas de Chile. Pero a su Gobierno correspondió instalar la Ley Indígena, crear la Conadi y destinar los primeros recursos públicos que por primera vez en la historia del país tenían destinatario efectivo en los indígenas.
- El Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) convocó a un mea culpa histórico. Creó la Comisión Nacional de Verdad y Nuevo Trato. Logró sentar en una misma mesa, durante casi dos años, a empresarios, académicos, políticos, intelectuales, personeros de Gobierno y de Iglesia y a dirigentes indígenas con quienes se develó y profundizó el escenario de injusticias estructurales a las que fueron sometidos por décadas los indígenas chilenos. El Informe de la Comisión hace justicia, finalmente, e instala la existencia formal de una gran “deuda histórica”, reconociéndole a los pueblos originarios la verdad de su demanda y de sus derechos conculcados.
- La Presidenta Michelle Bachelet fue quien tuvo más oportunidades de avanzar fuertemente en el tema indígena, especialmente porque impulsó de manera decidida la aprobación del Convenio 169 de la OIT y logró su promulgación en octubre del 2008 y su puesta en vigencia en septiembre del 2009, pero en los meses finales de su Gobierno, y en el marco de la “Comisión presidencial” el proceso experimentó un estancamiento.

No es previsible que el Gobierno conservador actual busque ampliar estos procesos previos por propia voluntad y convicción. En su gran mayoría, el “alma conservadora” de Chile, expresada en el Gobierno del Presidente Piñera sigue creyendo en la idea primitiva de un solo Estado, una sola Nación y una sola lengua. La idea de “una sola religión” ya fue erradicada no solo con la separación de la Iglesia y el Estado,

sino con la existencia de una amplia Ley de culto que hoy reconoce, entre otros aspectos, la diversidad religiosa de Chile.

Los Pueblos Indígenas postulan hoy una mirada intercultural. Esto conlleva la idea de un Estado Plurinacional, capaz de reconocer las diversidades culturales existentes en su seno y por lo tanto, ello debe estar reflejado en la Constitución y en las Leyes de la República, en sus múltiples instituciones y en la vida social y cultural del país.

Lo indígena no emerge ahora en América latina y en Chile para quedar reducido en un espacio de marginalidad y discriminación. Lo indígena surge con un discurso y un accionar diferente y profundo. Lo indígena renació para instalarse y quedarse como cultura viva en la sociedad. No es fácil suponer que un Gobierno conservador podrá comprender la profundidad de este proceso. Si es así, próximos informes –tal vez sólo estén reflejando la magnitud de nuevas tensiones.

#### *ADDENDUM: NACIÓN Y AUTONOMÍA (09.10.10)*

Parte importante de la Huelga de Hambre de presos mapuches en cárceles del sur concluyó el viernes 1º de octubre 2010, luego de un acuerdo entre representantes del Gobierno y de los voceros de los presos. Este acuerdo comprometió el levantamiento de la huelga por parte de 28 presos que ya cumplían más de 80 días en su movimiento. Sin embargo, se restaron al consenso 14 presos mapuches en la cárcel de Angol y en Chol Chol (Araucanía) quienes mantuvieron el movimiento hasta la noche del viernes 9 de octubre, oportunidad en la que anunciaron el levantamiento de la huelga, dando fin –de este modo- al proceso iniciado el 12 de julio 2010.

Algunas claves de este complejo proceso son las siguientes:

1.- En términos generales, el acuerdo suscrito entre los presos mapuches de Concepción y Temuco es un “acuerdo de buena fe” entre los firmantes. Es decir, por parte del Gobierno se anunció el desistimiento de querellas por delito “terrorista”, la continuación del tema de reformas a la Justicia Militar y el inicio de una agenda más amplia. El valor principal de este gesto es que el Gobierno habría llegado a la convicción de *“que los hechos por los cuales se ha imputado a los denominados “comuneros mapuches” no puedan seguir siendo calificados como conductas terroristas”*.

Esta declaración es de enorme importancia, por cuanto echa por tierras años de argumentos gubernamentales que apuntaban a criminalizar las acciones de violencia de un grupo de indígenas y no indígenas calificando tales acciones como “delitos terroristas”. ¿Porqué el acuerdo puede ser entendido de “buena fe”? Por parte de los presos indígenas se entiende que el Gobierno pondrá detrás de los acuerdos todos los recursos políticos necesarios para lograr el cumplimiento de lo que se declara. De partida fijó cinco días de plazo, a partir del término de la

huelga de hambre que concluyó el 1º de octubre, para presentar los respectivos desistimientos ante los Tribunales, tarea que estaba en proceso en tanto los presos de Angol continuaban su movimiento.

El problema levantó desconfianzas en las negociaciones más importante es que el Ministerio Público (Fiscales) cuenta con las atribuciones para aceptar o no aceptar la re-calificación del delito. En consecuencia, independientemente del acuerdo logrado, el Ministerio Público podría no acoger la presentación gubernamental y mantener los procesos en su estado actual, es decir, bajo la connotación de “delito terrorista” y ello implicaría retroceder en las negociaciones que permitieron levantar parte importante de la huelga de hambre. Si el Ministerio Público actuase en ese sentido, el Gobierno –muy probablemente- se “lavaría las manos” ante la opinión pública, diciendo que su compromiso fue cumplido con el acto de retirar las querellas y que no puede “intervenir” ni “interferir” en las decisiones del Ministerio Público. Ahí radica una incógnita a partir de las declaraciones públicas de Fiscales señalando que ellos se sujetan al cumplimiento estricto de la Leyes.

Este aspecto, en realidad, puede tener una doble lectura. Por un lado, siendo válida la argumentación de los Fiscales, en cuanto a que ellos son un poder autónomo del Estado y que, en conformidad a la legislación vigente, sólo pueden y deben hacer cumplir dicha legislación, no es menos cierto que en la propia Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público se contempla en el Artículo 27 (Funciones excluidas) la posibilidad de poder llevar a cabo instrucciones destinadas a hacer efectiva la defensa de la causa pública, en la medida que estas instrucciones sean solicitadas por el Poder Ejecutivo. Es decir, el Gobierno puede proponer al Defensor General de la Nación la emisión de “instrucciones generales” tendientes a coordinar esfuerzos para hacer más efectiva –dice la Ley- la defensa de la causa pública, la persecución penal “y la protección de los incapaces, inhabilitados, pobres y ausentes”.

Es cierto que este Artículo supone perfeccionar la aplicación de las medidas que la legislación vigente (entre otras la Ley Antiterrorista) exige a los Fiscales, pero está subyacente la idea de que una “instrucción general” puede ser considerada como factible por el Ministerio Público para “hacer efectiva la defensa de la causa pública”, y una huelga de hambre, prolongada, que apunta al restablecimiento de un debido proceso (y por tanto conlleva la recalificación de los delitos que se imputan) puede ser interpretable como un acto de perfeccionamiento de la “defensa pública”, toda vez que en otro artículo previo de la Ley orgánica constitucional, el Artículo 25, letra i) se señala que es parte de las “funciones del Ministerio Público : “velar por la defensa de los derechos humanos en los establecimientos carcelarios (..) a fin de que los reclusos sean tratados con el respeto debido a su persona (..) promoviendo las acciones correspondientes cuando se verifique violación”. Se entiende, violación de sus derechos humanos. Y en el caso de los presos mapuches se ha producido una violación del derecho al debido proceso. En consecuencia, y de acuerdo a la citada Ley Orgánica existe margen suficiente para que el Gobierno y el



Ministerio Público concuerden “instrucciones”, sin que ello implique menoscabo de las facultades imperativas de los Fiscales.

2.- Un segundo problema detectado en el acuerdo del 1º de octubre es que la promesa de continuar la reforma a la Justicia Militar no despeja si será modificado el proyecto enviado por el propio Gobierno al Parlamento, especialmente en lo relativo a brindar un mayor blindaje jurídico a los uniformados en desmedro de personas que se manifiesten en las calles o ejecuten actos que puedan ser considerados violentos. En tales casos, lo que se denomina como “atentado a la fuerza pública” o ataques a uniformados, ahora contaría con penas mayores y más rigurosos que las anteriores, blindando así el accionar policial y militar, en desmedro del derecho de manifestarse públicamente. Finalmente, en lo que concierne a la Ley Antiterrorista no fue erradicada de su normativa aquella relativa al incendio de una propiedad, como objeto de delito terrorista y se mantiene la figura de “testigos sin rostros” ante los cuales ahora, al menos, se incorporó la posibilidad de contra-interrogarlos.

3.- La magnitud de las reformas necesarias en ambos instrumentos (Ley antiterrorista y Código de Justicia Militar) requiere acuerdos y consensos muy complejos entre distintos poderes del Estado. El gobierno presentó proyectos limitados ante el Congreso y los resultados fueron menores. Parlamentarios de Gobierno y oposición pusieron notas disonantes en los puntos de mayor discusión. Finalmente, el Congreso aprobó lo que era posible en un marco estrecho. Por otro lado, el gobierno demoró con creces en reaccionar ante el desarrollo de la huelga. Ello le impidió decantar mejor los pasos que debía seguir en la emergencia de 80 días con grave detrimento de la salud de los huelguistas. En ese sentido, en lo que concordaron los presos mapuches y el Gobierno más los mediadores de la Iglesia es que podía actuarse “de buena fe” y que se reconocía que las autoridades habían dado pasos para alcanzar un piso mínimo. En ese contexto y con la idea de ir observando el proceso, los presos de Concepción y Temuco levantaron la huelga. Finalmente, los presos que mantuvieron por más días el movimiento en Angol, habrían llegado a una conclusión similar.

4.- ¿Por qué el resultado de las negociaciones del acuerdo del 1º de octubre, que permitieron levantar la huelga del grupo más números no fue compartido por 14 presos de Angol (varios de ellos hospitalizados)? A ellos les parecía que se había alcanzado un punto muy alto de presión pública y seguramente en su diagnóstico más íntimo fue evidente para ellos que era cosa de varios días más, con riesgos de salud por cierto, para poder alcanzar un resultado mayor, especialmente apuntando a la actitud del Ministerio Público. Alrededor de las negociaciones iniciales y entre los días 2 y 9 de octubre 2010, los Fiscales aportaron poco a un contexto de distensión: de hecho, Fiscales del sur salieron a la prensa para defender su trabajo y rayar la cancha con sus facultades especiales. A nivel nacional, intervinieron públicamente la Presidenta de los Fiscales en una intensa defensa corporativa y el propio Fiscal Nacional, argumentando en conjunto que ellos sólo hacen cumplir la Ley, y que estarían dispuestos a seguir haciéndolo, lo que fue entendido por los

presos de Angol como una provocación y/o una reafirmación de que la política de los Fiscales no cambiará en lo sucesivo.

5.- Los presos de Angol agregaron en su declaración un punto político sustantivo para continuar en su movimiento que, probablemente, marca un matiz muy relevante con las declaraciones iniciales del primer grupo que levantó la huelga: *“Independientemente del hecho de que esperamos un juicio justo en donde se compruebe nuestra inocencia, el fondo de esta huelga de hambre tiene que ver con lo que nosotros esperamos para el futuro de nuestro Pueblo Nación Mapuche”.*

Esta afirmación incorpora un dato político nuevo y sustantivo en el conflicto pues vincula la defensa de un debido proceso (que permita clarificar la inocencia o responsabilidad de los acusados) al conjunto de demandas no solo jurídicas de los mapuches. Y se habla, además, de un concepto que une la idea de Pueblo y Nación (“Pueblo Nación Mapuche), concepto que rápidamente se está extendiendo entre los indígenas mapuches. Esto fue señalado por la vocera de los huelguistas de Concepción y Temuco, Natividad Llanquileo en una entrevista en el programa Estado Nacional (TVN), realizada el domingo 3 de octubre 2010, cuando afirmó que lo que en realidad está en juego, a partir de los hechos de esta huelga, es el destino de la idea de una Nación Mapuche.

6.- Y entramos entonces a un escenario conceptualmente novedoso, en donde los voceros y los presos y una gran cantidad de dirigentes y orgánicas indígenas comienzan a converger con intensidad: el reclamo de un reconocimiento ya no solo a la condición de Pueblo, sino de Pueblo-Nación Mapuche. Y esto eleva el carácter y relevancia de demandas autonómicas y de identidad particular entre los indígenas. Es un marco teórico, social y político, de enorme trascendencia, pues servirá de guía para próximos hechos movilizadores en la sociedad indígena en donde, la demanda territorial, que permanece intacta se sumará ahora a la idea de un reconocimiento de derechos muy vinculados al principio de Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.

Chile no está suficientemente preparado para enfrentar este escenario. Apenas, comienza a reconocer la magnitud de demandas históricas no satisfechas. En ese sentido, la nueva generación de dirigentes indígenas ha logrado plasmar, en el marco de esta Huelga de Hambre, un imaginario político que lenta y persistentemente dará sentido y coherencia política e ideológica a la demanda ancestral y se irá instalando en forma hegemónica en la sociedad indígena, más temprano que tarde. En ese aspecto es que podemos afirmar que ha emergido un nuevo protagonismo indígena y que este protagonismo ha surgido para quedarse.

A la fecha de cierre de este addendum (sábado 9 de octubre 2010), cuando los presos mapuches de Angol cumplían 75 días en huelga de hambre (dado que ellos se incorporaron días después de la huelga iniciada por los presos que ya la

levantaron superado el umbral de 80 días), se produjo finalmente un acuerdo entre estos presos y representantes del Gobierno.

Hay que destacar que en ambas negociaciones finales, con los presos de Concepción y Temuco, hasta el 1º de octubre y luego, en las negociaciones de estos días con el segundo grupo de huelguistas, finalmente el Gobierno actuó muy directamente y a través de sus más altos personeros con rango Ministerial. De hecho el proceso de converger a una solución fue promovido por las madres de los huelguistas, quienes viajaron a Santiago y sin previa audiencia concertada, fueron recibidas por los Ministros del Interior y de la Secretaría General de la Presidencia, quienes dialogaron por más de tres horas (cosa inusual en audiencias de este tipo) con las madres y modificando todo su calendario institucional, los Ministros viajaron al día siguiente a la zona de conflicto, en donde permanecieron muchas horas realizando gestiones directas con los presos, sus familias y los Werkenes hasta lograr un acuerdo, con la ayuda de la mediación eclesial. En el caso del segundo grupo de huelguistas que levantaron su movimiento en la noche del 8 de octubre, también influyó –seguramente– el hecho fundamental de que quienes participaron en representación del Gobierno en las conversaciones eran también altas autoridades del Gabinete Político, en este caso el Ministro Secretario General de la Presidencia.

Hay que decir que, independientemente de la demora del Gobierno para reaccionar a tiempo en el inicio del conflicto a partir del 12 de julio y de la indiferencia con que trató el movimiento y sólo se preocupó de sus efectos cuando la huelga ya había superado 70 días, lo cierto es que la actitud del Gobierno conservador en relación con las tratativas directas con los mapuches fue más directa y los Ministros de Estado mostraron mayor capacidad de compromiso en las negociaciones.

En los últimos años de los gobiernos de la Concertación, desde el período de Gobierno del Presidente Lagos y de la Presidenta Bachelet, esta forma de actuación se fue alejando del contacto directo con las demandas y problemas de los indígenas. De hecho, 100 Caciques viajaron a Santiago en el año 2009 con la esperanza de ser recibidos por la Presidenta o el Ministro del Interior. Las autoridades indígenas sólo pudieron dejar en la puerta de recepción del Palacio Presidencial una carta y no fueron recibidos por ninguna autoridad gubernamental relevante. Diversas audiencias solicitadas por organizaciones indígenas para ambos Presidentes nunca fueron concedidas y en los casos de conflicto, el Gobierno evitó agendas en terreno en comunas denominadas “críticas”. Fundamentalmente operaron en las gestiones y contactos algún Subsecretario; en algunas situaciones la Ministra de Mideplan y muy escasamente, en contacto directo con los indígenas, los Ministros del llamado “comité político de Gobierno”.

Podríamos decir que, incluso el discurso de las últimas semanas, en el caso de los Ministros del actual Gobierno fue más sensible y comprensivo con la naturaleza misma de la huelga de hambre. Lo que contrasta con las declaraciones del entonces vocero oficial del Gobierno de Bachelet, Francisco Vidal, en el caso de la prolongada huelga de hambre de Patricia Contreras (La Chepa), acompañada por otros actores indígenas, ante lo cual señaló: “...pueden hacer todas las huelgas de hambre

que quieran en este país pero aquí rige el Estado de Derecho....”. Por cierto, los indígenas no olvidan este tipo de declaraciones.

En los últimos años de Gobiernos de la Concertación, ningún Ministro de Estado se involucró en los escenarios de conflicto del modo como lo han hecho en estos días el Ministro del Interior y el Ministro Secretario General de la Presidencia y otras altas autoridades del Gobierno, independientemente de cuán tarde lo hicieron o si ello sólo es un gesto táctico del Gobierno para “sacarse” de encima y rápidamente el problema de la huelga de hambre. Es evidente que, en el caso de esta huelga de hambre de presos mapuches, que implica un cambio de etapa en las relaciones entre indígenas y Estado, la actuación directa de los Ministros ayudó en gran parte a resolver la huelga, pues los indígenas –por experiencia- saben que conversar o negociar con Gobernadores, Intendentes o Subsecretarios no tiene ningún destino. Lo diferente es cuando se tiene a un Ministro de Estado al frente y que pone su firma en una Acta de Compromiso.

Otro componente destacado es la mediación de la Iglesia Católica. Los Obispos de la Araucanía y del Bío Bío sí iniciaron desde temprano un preocupante seguimiento de los hechos. Concededores de la problemática sabían que la prolongación de la huelga de hambre significaría problemas muy complejos. En cierto modo, estaban a la espera de las reacciones del Gobierno. Pero estas reacciones no aparecían y los días seguían transcurriendo. Y seguramente temían que fuesen llamados para mediar. ¿Por qué temer?

En el caso de una prolongada huelga anterior de presos mapuches (fines del 2008), con casi 100 días con Patricia Contreras y otros activistas indígenas, el Gobierno de Bachelet asumió el problema de manera adecuada, también con cierta tardanza y se concordaron compromisos muy concretos. La Iglesia actuó con toda su autoridad, vocación y compromiso y los Obispos confiaron en los acuerdos y, por cierto, en la capacidad y voluntad del Gobierno de cumplirlos. Los hechos desmintieron parte de esa confianza, pues por diversas razones varios de los compromisos contraídos en el marco de esa huelga no fueron cumplidos. La Iglesia guardó silencio pero quedó alerta respecto de cualquier otro conflicto futuro semejante.

El Gobierno de Piñera, que obvió e invisibilizó la huelga de hambre reciente, sólo consideró la variable de acudir a la Iglesia en el límite de 70 días, es decir, cuando la huelga ya había estallado en los medios de prensa nacional e internacional y los organismos humanitarios internacionales intervenían fuertemente en el contexto mundial, con los consiguientes efectos que esto tendría para la imagen de Chile. La Iglesia dudó de las convicciones del Gobierno y no quería prestarse para ser utilizada. Eso explica que la Iglesia nunca se declaró “mediadora” entre el Gobierno y los presos mapuches, sino como “facilitadora”.

El concepto es un matiz, porque en realidad cuando la Iglesia resuelve respaldar con todo su empeño la labor del Obispo Ezzati lo hace sabiendo que será el puente

fundamental del proceso, pero de igual forma Monseñor Ezzati es enfático para remarcar su rol de “facilitador”.

Lo que sea, finalmente, ayudó a resolver el tema de la prolongación de la huelga y evitar con ello un desenlace fatal. Sólo en los últimos de la huelga el Gobierno tomó el caso efectivamente en sus manos. La Iglesia mantuvo con fuerza su participación en el proceso y lo hizo con voluntad efectiva. Los presos mapuches en huelga de hambre, en general, actuaron con conciencia de los límites del movimiento y con la disposición de instalar una señal potente. La convergencia de estas tres dinámicas permitió, finalmente, resolver la huelga de hambre.

En el contexto de estos días se realizó también una entrevista entre los Werkenes (voceros) y el Presidente de la Corte Suprema, la que fue calificada de positiva, pero lo sustantivo es que el Gobierno está enfrentado ahora al problema de resolver cómo construye una garantía de sus promesas en el acuerdo inicial del 1º y 8 de octubre y cómo encamina garantías nuevas para los temas de fondo que los presos de Angol plantearon.

7.- En otro sentido, es todavía prematuro afirmar si la diferencia de pareceres entre los dirigentes de los dos grupos de presos mapuches hay efectivamente una división. Es cierto que representan entidades diferentes. Los de Bío Bío y Temuco están más cercanos a la Coordinadora Arauco Malleco (CAM), identificada como la organización más estructurada desde el punto de vista del discurso y la acción. Los de Angol representarían a comunidades de Temucucui, más autónomos pero igualmente identificados con la idea de la autonomía. Ambas entidades comparten iguales diagnósticos y seguramente convergen en los mismos propósitos, pero en el caso puntual de la huelga de hambre y respecto del acuerdo logrado el 1º de octubre, su diferencia con los dirigentes de la CAM apuntaron más bien a una diferencia respecto de la oportunidad del acuerdo y a la necesidad de que las garantías del acuerdo estén mejor explicitadas. No era ni es evidente una divergencia estratégica sino más bien táctica. La radicalidad de los presos de Angol estaba sujeta a una interpretación correcta de la naturaleza de los acuerdos del 1º de octubre. Los líderes de la CAM tuvieron a la vista, por decirlo de un modo, el agudo cuadro de salud de varios de sus miembros y apostaron al carácter de “buena fe” del acuerdo, pero se declararon igualmente disponibles para reanudar su movimiento si observan que dicho acuerdo es débil o inviable. En consecuencia, corresponde al Gobierno acelerar los resultados.

#### *LO QUE VIENE*

8.-El acuerdo de los presos de Angol de levantar su huelga y el tema indígena como tema de preocupación nacional quedarán subsumidos en el marco de las noticias que tendrán a todo el país pendiente de importantes faenas de rescate de 33 mineros atrapados en el yacimiento de la mina de San José en el norte. Sin duda, la recuperación de cada uno de ellos será motivo de alegría para todos los chilenos y el Gobierno y los medios de prensa coincidirán en hacer de este rescate

un acontecimiento plagado de alegría. Habrá cadena nacional transmitiendo el rescate de los mineros uno a uno. El Presidente de Bolivia viajará especialmente porque un ciudadano boliviano está entre los mineros atrapados. El rescate de los mineros es un acontecimiento nacional y mundial.

En este contexto, el contraste con la situación de los presos mapuches es evidente. El tema saldrá de los medios noticiosos. Los presos hospitalizados en virtud de su delicado estado de salud y los que esperan la recalificación de sus causas, se mantendrán en el hospital y otros volverán a sus celdas, acompañados por sus familias directas. El Gobierno tendrá un respiro clave para sus propósitos comunicacionales. Y muchos problemas actuales (promesas no cumplidas en virtud del terremoto, situaciones laborales, tema indígena y otros) quedarán relegados a un segundo plano pues, principalmente, las pantallas de televisión cooptarán el interés de millones de chilenos en torno a las faenas de rescate, lo que ocurrirá además en otro escenario que se temía crítico, la conmemoración del 12 de octubre, Día de la Raza, fecha en la que se podía esperar muchas manifestaciones populares si la huelga de hambre de los presos mapuches hubiese continuado.

¿Qué queda entonces? El rescate de mineros es un hecho noticioso de gran relevancia y a lo más supone un debate sobre los derechos laborales en las minas de cobre y el rol de los privados y del Estado en este gran tema. Sin embargo, el acuerdo reciente respecto del Royaltie supone un avance que aunque limitado permitirá abrir caminos a un nuevo concepto tributario y de posibilidades de brindar mayor protección a los trabajadores del cobre.

En el caso indígena, dependerá ahora, por una parte del Gobierno el cumplir con los acuerdos contraídos con los presos mapuches. Esto será en medio de nuevos errores y aciertos. De hecho, el Presidente Piñera en un incomprensible lapsus, en un acto en la Araucanía, a pocas horas de resolverse las negociaciones con los presos de Angol incurrió en un desliz lingüístico inaceptable para los mapuches al declarar el Laurel como el árbol sagrado de los mapuches, en circunstancias que por siglos el árbol sagrado es el Canelo. Se dirá que esto es una anécdota, pero en realidad refleja lo difícil que será para el Gobierno conservador y para la sociedad política en general, conocer mejor la cultura indígena, comprenderla y valorarla. Aún así, en el contexto singular de este desliz el Presidente anunció la decisión de acelerar en el Congreso el acuerdo en torno al Reconocimiento Constitucional de nuestros Pueblos. Y si eso se cumple se puede agregar un nuevo punto al largo y fatigoso recorrido de los indígenas a través de 200 años de la historia de Chile.

Y para el movimiento indígena los sucesos de estas semanas no son menores. Los presos mapuches han contribuido con su huelga de hambre, como nunca, a poner el tema indígena en la mesa de conversación de millones de chilenos. La sociedad indígena no puede quedar a la espera de los resultados. Estos días y semanas y meses deben ser aprovechados para establecer puentes productivos entre las dirigencias y organizaciones indígenas para concordar una plataforma de acuerdos estratégicos y saber resolver un mensaje que sea entendido por todos los chilenos para lograr su mayor adhesión. En ese sentido el tiempo que viene puede ser muy fructífero para la unidad de pareceres entre los Pueblos Indígenas del país.



**Cultura, una**



# inversión

9

# Cultura, una inversión

Marcia Scantlebury<sup>1</sup>

Tres semanas después de su triunfo, el presidente electo, Sebastián Piñera designó a su primer gabinete ministerial. Integrado por gerentes, PHD o ingenieros provenientes de la Universidad Católica y un par de colegios privados, este se constituyó básicamente como el grupo de representación de los diez conglomerados económicos más importantes del país<sup>2</sup>.

Más tarde, luego de escuchar "la opinión de los partidos"- portadores de críticas y tensiones internas en la Alianza- el mandatario anunció a sus subsecretarios y asesores. Echando mano al cuoteo en el cual intervinieron las principales figuras de cada partido<sup>3</sup>, inauguró la "nueva forma de gobernar" que bien poco tuvo de nueva.

En el tiempo transcurrido entre la elección del representante de la Coalición por el Cambio y su discurso ante el Congreso Pleno, el terremoto que azotó al país el 27 de febrero y sus réplicas modificaron radicalmente el escenario nacional: el nuevo gobierno cambió sus prioridades y la agenda legislativa se reorientó hacia los planes de reconstrucción.

El campo de la cultura no fue la excepción y sus autoridades debieron reasignar recursos para la reconstrucción de museos y centros culturales y viajar a los sectores afectados por el sismo con caravanas "de la alegría"-tan criticadas por

<sup>1</sup> Periodista, ha ocupado varios cargos directivos y de gestión en diversos medios de comunicación y en los gobiernos de la Concertación.

<sup>2</sup> Cfr. Anexo I.

<sup>3</sup> Cfr. "Las 7 claves de la designación de los subsecretarios del gobierno de Piñera", *El Mercurio*, 21 de febrero, página D6; "El triunfo de la UDI en el gallito de los subsecretarios", *La Nación Domingo*, semana del 21 al 27 de febrero de 2010, páginas 4-6.

la derecha en el gobierno anterior- que incluían opera, danza, coros y obras de teatro. Estas presentaciones, destinadas a apoyar a los damnificados y a ayudar a su reconstrucción anímica llegaron a 30 mil personas en las regiones del Maule, O'Higgins y Bio Bio.

En la Iglesia La Matriz de Valparaíso el 30 de mayo, Día del Patrimonio, se lanzó un programa de apoyo a la reconstrucción que dispone de un fondo de 900 millones de pesos para las empresas que presenten proyectos con este propósito. También se echará mano a la Ley de Donaciones que en estas zonas contempla una modalidad "express" tramitable en siete días.

---

#### LA CHILENIDAD

La selección del logotipo oficial consistente en una versión del escudo patrio, la elección como escenario de la ceremonia de presentación del gabinete en el Museo Histórico Nacional<sup>4</sup>, el *pendrive* y cronómetro entregados solemnemente a ministros y subsecretarios o la primera entrevista televisiva del Presidente en el Patio de los Naranjos de la Moneda dieron cuenta de la nueva modalidad que

<sup>4</sup> Edificación que albergó en la Colonia al Palacio de la Real Audiencia, al Primer Congreso Nacional y primera Casa de Gobierno, a la Real Audiencia durante la reconquista, al Cabildo de Santiago, y fue sede de gobierno hasta 1845, y posteriormente Intendencia de Santiago.

Sebastián Piñera utilizará en el ejercicio del poder y de su intención de dotar de un alto sentido patriótico a los actos gubernamentales.

Como lo indica la historiadora española, Carmen Orcástegui, esta puesta en escena de las nominaciones de ministros y subsecretarios, junto a otros elementos simbólicos, son claves para el análisis comprensivo del inicio del nuevo gobierno:

*"En conjunto, los ritos y ceremonias de acceso al trono deben considerarse como partes integrantes del sistema político y de la estructura de poder, no deben ser entendidos como elementos secundarios de un sistema político o como una máscara tras la que se esconde una manera de ejercer el poder, sino como forma de poder en sí mismos. Además, todos los gestos propios de las ceremonias se relacionan con la propaganda política y la legitimidad del poder"<sup>5</sup>.*

La aparatosa escenografía de la recién instalada administración fue refrendada en el discurso presidencial de la ceremonia de nominación de los ministros. En ésta el mandatario enumeró algunos criterios de selección de los elegidos como "amar a Chile con pasión" y mencionó su calidad de "grupo de excelencia, con sólida formación e intachable trayectoria académica, profesional y política, férrea honestidad, sentido de servicio público, generosidad y patriotismo". Describió como épica la gestión gubernamental que tenían por delante y auguró a los nominados una tarea "ardua, sacrificada e incomprensible", comparable con la de los próceres que dieron su vida por la Independencia y la de los soldados de la Guerra del Pacífico que se enfrentaron con la "soledad, el sueño y la muerte".

La retórica nacionalista se profundizó a raíz del terremoto del 27 de febrero-simbolizado en la imagen del hombre que alza una maltratada bandera chilena-que saturó los medios en esos días y dio la vuelta al mundo mostrando cómo Chile se alzaba frente a la adversidad. A esta se sumó, más tarde, la imagen de los 33 mineros atrapados en la mina San José-entre los cuales se cuenta un boliviano- que, entre himnos, cuecas y banderas, volvió a asociarse a la identidad nacional.

Este espíritu patriótico, exacerbado por los medios de comunicación, producto de la cercanía del 18 de septiembre, se alimenta también de las celebraciones del Bicentenario, iniciativa que ya ocupó un lugar importante en la preocupación de los últimos dos gobiernos de la Concertación. En el año 2000 el Presidente Ricardo Lagos constituyó una Comisión destinada a asesorarlo "en todo cuanto diga relación con el diseño, programación y coordinación de las políticas, planes,

<sup>5</sup> Carmen Orcástegui Gros, "La coronación de los reyes de Aragón. Evolución política, ideológica y ritual", en: *Homenaje a Don Antonio Durán Gudiol. Instituto de Estudios Altoaragoneses*. Universidad de Zaragoza, 1995, página 635. Este análisis inicial y la referencia en: Augusto Varas, "El gobierno de Piñera I. De la elección al mensaje presidencial", Manuscrito no publicado, 2010.

programas, proyectos y actividades que permitan al país alcanzar el máximo de sus posibilidades para la conmemoración de los doscientos años de su Independencia”.

En la noche del triunfo, además de incorporar a algunas personalidades independientes a su gobierno, Piñera llamó a un gobierno de unidad nacional y a una democracia de los acuerdos. Más adelante, ha reiterado con frecuencia sus llamados a la unidad porque él sabe que, como lo señaló Norbert Lechner, la política se encuentra entrelazada con el imaginario del “nosotros” que garantiza la creación de lazos de confianza y cooperación. De allí que busque convocar a los chilenos aún divididos por el recuerdo de un pasado reciente y proyectar la sensación de un cambio epocal que incluye a quienes se sintieron privados de su identidad y hasta del himno y la bandera.

No cabe duda de que uno de los problemas actuales de Chile radica en la debilidad del “nosotros” y en la dificultad para sentirnos parte de un colectivo. Situación particularmente grave si se considera la definición de cultura de la Unesco que sería “las maneras de vivir juntos”.

En esta línea, Sebastián Piñera invitó a los cuatro ex presidentes de la Concertación a almorzar a La Moneda para compartir las actividades del Bicentenario. Sin embargo, simultáneamente sus voceros ignoran la mayor parte de los proyectos Bicentenario de los gobiernos anteriores, actitud que culminó en la polémica inauguración del Centro Cultural Gabriela Mistral a la que no se habría invitado formalmente ni siquiera a la ex Presidenta Michelle Bachelet durante cuya gestión se realizaron la mayor parte de los trabajos de reconstrucción del edificio.

Las actividades conmemorativas siguen orientadas por un hilo conductor que conecta al remoto pretérito con el hoy. Y, mientras el Gobierno aproxima con gran pompa los monumentos de O´Higgins y Carrera, invisibiliza o resta paternidad a las mayor parte de las iniciativas de Lagos y Bachelet.

---

#### ACTOR Y EMPRENDEDOR

El actor Luciano Cruz Coke, es socio el teatro Lastarria 90 que perfeccionó sus conocimientos en el Instituto Lee Strasberg de Nueva York y se tituló de Magister en Comunicación Política en la Universidad de Chile, es el nuevo Ministro de Cultura. Es decir, el Presidente del Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes, CNCA.

Con el nombramiento de este conocido actor y gestor cultural, el gobierno quiso dar una señal positiva a los creadores designando en esta cartera a uno de los suyos. En mayo, de acuerdo a una encuesta de Adimark, este Ministro tuvo la mayor alza de los ministros: subió 15 puntos llegando hasta 65% y ubicándose en un cómodo

centro entre los titulares de salud y educación que ocupaban los extremos: Jaime Mañalich ( 54%) y Joaquín Lavín ( 78%).

Cruz Coke es el primer titular de Cultura de la derecha después de la Dictadura y, considerando que los artistas pertenecen en general, al mundo progresista, ha tenido que exorcizar los fantasmas de la censura y la represión a la creatividad que caracterizó al gobierno de Augusto Pinochet apoyado por su sector.

El propio artista ha reconocido que la Alianza no se ha caracterizado por su preocupación en este tema y que el gran déficit de la campaña anterior de Sebastián Piñera fue no haber tenido un programa cultural. Y las cosas no parecen haber cambiado mucho ya que en su mensaje del 21 de mayo la cultura mereció una frase tan intrascendente como que era el alma de un pueblo. "Con todo, no creo que el Gobierno menosprecie esos temas sino que ignora qué hacer con ellos", señaló Agustín Squella en El Mercurio.

En busca de la aceptación de la comunidad cultural y de despejar las sospechas despertadas por los despidos al comienzo de su gestión, Cruz Coke se ha esmerado en relevar su pensamiento liberal echando mano incluso a su biografía donde figuran antepasados que promovieron el arte y la cultura.

Justamente este perfil fue el que terminó desatando un conflicto frontal entre él y Nicolás Bar, su Subsecretario. Este ingeniero de la UDI cuyo proyecto más conocido es "El Evangelio de Chile", una transcripción a mano del Nuevo Testamento hecha por cerca de 8 mil personas a lo largo del país, trató de operar en forma paralela y Cruz Coke le solicitó la renuncia, produciendo así la primera baja en el Gabinete.

Para sus detractores, la salida de Bar respondió a su lentitud y falta de diligencia en resolver los problemas administrativos encontrados en el Ministerio. Sin embargo, para otros, las diferencias tenían relación con su postura frente a la compleja institucionalidad vigente que pareciera no resultarle tampoco tan cómoda a Cruz Coke y más de alguna dificultad le habría ocasionado también a Paulina Urrutia.

Bar se había mostrado abiertamente partidario de un Ministerio de Cultura y, como advirtió en Que Pasa un miembro del Directorio, a él "no le gustaba la idea de participación y de tanta gente tomando decisiones"

El Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes (CNCA) creado en el año 2003 mediante la ley 19.891 se relaciona directamente con el Presidente de la República. Y está encabezado por un Directorio Nacional cuyo presidente tiene rango de Ministro. Cuenta también con un Comité Consultivo Nacional compuesto por 15 personas de reconocida trayectoria en el ámbito de la creación artística, patrimonio cultural, actividad académica y gestión cultural.

El despido de Bar, criticado abiertamente por la UDI, marcó un hito en la marcha del gobierno. Porque, a pocos días de su instalación, ya se habían empezado a producir tensiones en torno a los nombramientos y temas valóricos. Los sectores más conservadores de la coalición, vinculados al Opus Dei y a los Legionarios de

Cristo, presionaban para poner a los suyos en cargos estratégicos desde donde pudiesen revertir los avances realizados en los gobiernos anteriores, por ejemplo, en lo que respecta a derechos sexuales y reproductivos.

La solicitud de renuncia al Subsecretario por parte de Cruz Coke fue solo el primero de una serie de momentos de tensión que han enfrentado a las dos almas del oficialismo. Entre estos la ubicación por parte de Ximena Ossandon, directora de la Junji, de una virgen de gran tamaño a la entrada de la institución, medida que ha sido denunciada por la oposición como una violencia para los no católicos y una puesta en cuestión de la separación de la Iglesia y el Estado que impera en Chile hace ya mucho tiempo.

Otro episodio tragicómico impugnado, incluso por varias personeras de la Alianza, fue un instructivo emitido en el gobierno regional de Coquimbo prohibiendo escotes y minifaldas en sus reparticiones.

Días después del cambio de administración, en el campo laboral de las mujeres, nuevas voces en la derecha comenzaron a pronunciarse contra cualquier esbozo de acción afirmativa. Y, semanas más tarde, la ministra del SERNAM señaló que “pretender que en todos los puestos vamos a tener paridad, no es realista, no tenemos mujeres para eso”. Avanzó, además, propuestas de flexibilización para incrementar la tasa de participación femenina proponiendo rebajar el post natal de 18 a diez semanas, pero con jornada parcial”.

En carta dirigida a Esperanza Cueto, Presidenta de Comunidad Mujer, varias ex ministras socialistas de Michelle Bachelet se excusaron de asistir al almuerzo anual de la institución para no compartir ese espacio “con las representantes del gobierno que está desmantelando las políticas de género impulsadas por la ex Presidenta.

Un hecho inesperado que agitó las aguas aliancistas fue la visita del Secretario de Estado del Vaticano. Cardenal Tarcisio Bertone quién, frente a los numerosos escándalos de pedofilia en que se ha visto involucrada la Iglesia Católica, afirmó que conocía estudios que habrían demostrado que “no hay relación entre celibato y pedofilia, pero muchos otros han demostrado, y me han dicho recientemente, que hay relación entre homosexualidad y pedofilia”.

Tales afirmaciones, no relacionadas con el propósito de la visita destinada a evaluar la próxima nominación del Cardenal de Santiago en reemplazo de Monseñor Francisco Javier Errázuriz, generó una amplia polémica sobre homosexualidad y pederastia, repuso la polémica vinculada a los Legionarios de Cristo y sacó al tapete las acusaciones de abuso sexual contra el ex párroco de la iglesia de los Sagrados Corazones de El Bosque, Fernando Karadima.

El torbellino arrastró a sacerdotes y seglares quienes, a favor o en contra de las acusaciones, profundizaron viejas fisuras entre liberales y conservadores en el seno de la Iglesia y de la Alianza. Frente a esta situación, el Presidente se pronunció contra todo tipo de abuso sexual y comprometió la protección a “todos nuestros niños y nuestras mujeres”.

## CONTINUIDAD Y CRITICA

En la discusión sobre las fórmulas para financiar la reconstrucción, la política oficialista de acuerdos y unidad nacional dejó paso a una ofensiva contra la administración anterior en torno al tema de la ejecución presupuestaria realizada por los 22 ministerios en el último período de la administración anterior. Los cuestionamientos más violentos apuntaron al Ministro de Hacienda, Andrés Velasco que, acusaron, habría vaciado las arcas fiscales limitando las posibilidades del gobierno entrante. Se anunciaron recortes a los recursos de algunos ministerios, se redefinieron proyectos y se despidió a alrededor de dos mil funcionarios de la administración pública.

El apoyo de parte de La Moneda en su enfrentamiento con el Subsecretario implicó que el Ministro Cruz Coke quedara en debe y tuviese que alinearse con el gobierno rompiendo el fair play mantenido hasta el momento con su colega y amiga la actriz y ex Ministra Paulina Urrutia.

Aunque se encargó de elogiar aspectos de su administración como el aumento del presupuesto, la creación de una red de centros culturales y el crecimiento sostenido de los fondos concursables que estimulan la creación artística, el jefe del gabinete de Cultura deslizó críticas cada vez más radicales a su gestión. Qué Pasa disparó:

*“En Chile la cultura representa menos del 1.3 por ciento del PIB; en los países desarrollados llega al 5 por ciento. Gran parte de la percepción negativa que existe respecto del Consejo de la Cultura y de las Artes tiene que ver con que muchos de sus proyectos se enfocaron a la fiesta ciudadana. Se hizo una cultura que no tuvo un gran poder de transformación, sino que se basó más en la celebración, en la creación de la fiesta para la entretención de las masas”.*

Luego puso en conocimiento de la opinión pública tres informes de la Contraloría General de la República que consignan 1.400 millones de pesos de deuda y anunció un estricto plan de saneamiento y orden en su institución. “Estoy repactando, pagando y reordenando. Obviamente preferiría estar metido con proyectos de futuro. Hasta aquí, a mí nadie me puede juzgar ni tampoco felicitar”, señaló.

Refiriéndose al desorden administrativo que se habría producido en los cuatro años anteriores y que originó la investigación de la Contraloría, Drina Rendic, miembro del Directorio del CNCA, aseguró que, finalmente, esta no habría encontrado faltas a la probidad sino un pésimo manejo de recursos humanos y finanzas públicas. Según ella, habría quedado en evidencia que tres de los cuatro subdirectores que pasaron por el organismo, fueron impuestos políticamente sin tener un adecuado conocimiento de la administración pública.

Ante la imposibilidad de desconocer lo hecho por la Concertación en el plano cultural a partir del anoréxico escenario que dejó la Dictadura, Cruz Coke ha evitado



la confrontación apuntando más bien a las tareas de corrección y mejoramiento de lo operado en los gobiernos anteriores que realizará su administración.

El Ministro está consciente de que en las últimas dos décadas, la cultura adquirió una importancia creciente para el Estado y un mayor protagonismo público. Y que gracias a los gobiernos de la Concertación se afianzó la convicción de que la cultura es un derecho ciudadano fundamental y que no es posible concebir el desarrollo económico sin desarrollo cultural.

Esto, según Manuel Antonio Garretón (2008), se refleja en políticas que fortalecieron áreas como la creación, la producción, las audiencias, el patrimonio y la institucionalidad cultural.

Luego del golpe militar Chile experimentó una enorme regresión en lo que se refiere a las libertades, diversidad y pluralismo. Los creadores y sus obras fueron fuertemente censurados y reprimidos. El consumo cultural quedó sujeto a los mecanismos del mercado. Sin embargo, ante las violaciones a los derechos humanos y la censura se desataron protestas y creatividad para reflejar lo que sucedía en el país y transmitir el descontento.

Con el retorno a la democracia las políticas culturales de los gobiernos de la Concertación se orientaron hacia el fomento de la diversidad, la democratización del acceso a la cultura, la ampliación de las libertades y la eliminación de la censura.

---

#### DEMOCRACIA Y CENSURA

En 1992, durante la gestión del Presidente Patricio Aylwin, se creó el Fondart al que se sumaron mas adelante otros fondos concursables para la Música, el Libro y el Audiovisual. La generación de estos instrumentos de financiamiento para las expresiones artísticas y culturales fue la respuesta al activo compromiso de los creadores en la lucha por la recuperación de la democracia en el país y su desafío a la censura.

El Presidente Patricio Aylwin, cumplió la promesa hecha a los artistas durante la campaña al incluir en el Proyecto de Presupuesto para el Sector Público, la suma de 750 millones de pesos para financiar el arte y la cultura. El entonces Ministro Ricardo Lagos, forjó las Bases de este Fondo Público: evaluación de pares y respeto irrestricto a la libertad de creación.

Se dictó el Reglamento respectivo mediante Decreto Supremo y los recursos quedaron a cargo de la División de Cultura del Ministerio de Educación. A este presupuesto se sumaron alrededor de 130 millones de pesos aportados por el gobierno de Suecia.

En el Gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz- Tagle el Fondart quintuplicó sus recursos. Sin embargo aún no se despejaban las aprensiones de algunos sectores

que temían que el financiamiento estatal implicase una intervención en los contenidos culturales.

Este debate ofreció también una valiosa oportunidad para vincular a los esfuerzos de la transición política la pertinencia de una transición valórica en la sociedad chilena. En los innumerables proyectos financiados cada año a creadores, cultores y productores culturales de todo Chile, empezó a asomarse otro Chile más diverso, crítico, popular, mestizo e irreverente. “También un Chile que deseaba recordar y hablar del pasado doloroso”, señala Nivia Palma que estuvo a cargo del Fondart durante una parte importante de ese período.

Los propios integrantes de Concertación por la Democracia se dividieron frente a algunos proyectos que generaron debate público. En el año 1994 el Fondart financió una iniciativa presentada por creadores pertenecientes a la denominada “Escuela de Santiago” que incluía una obra del artista audiovisual, Juan Dávila referida a Simón Bolívar. Los artistas trabajaban en el soporte postal como medio de distribución y la representación del héroe hecha por Davila generó el reclamo oficial de las cancillerías de Venezuela y Colombia. En Chile fue noticia destacada en todos los medios de comunicación y se desató una verdadera caza de brujas sobre sus autores y el Estado que los financiaba.

Fue un escenario duro y complejo para la “transición cultural” en que el Fondart fue el epicentro de la creatividad, transgresión y desafío a la censura. Finalmente, el Estado concluyó que no se pondría límites a la libertad de creación y no existirían temas vedados.

El año 2002 el Fondart manejaba más de 4 mil millones de pesos. Para entonces había incrementado sus recursos y modificado sus procedimientos. Se creó una línea regional y se traspasaron muchas decisiones a las regiones. El presupuesto aumentó entre el 2003 y el 2010 de 13 mil a 62 mil millones de pesos.

Junto con ello, se otorgó espacio a manifestaciones tradicionales, se reconoció la importancia de la cultura de los pueblos originarios, y se aportó al mejoramiento de la infraestructura cultural del país. Se articuló desde el Estado el apoyo al desarrollo de industrias culturales y esto se expresó en un impulso significativo al cine y el audiovisual chileno mediante una Alianza Fondart-Corfo.

Entre los años 1998 y 2000 se crearon nuevas áreas de apoyo para fortalecer, por ejemplo, a las orquestas infantiles y juveniles y, entre 1993 y el año 2010, se duplicaron los recursos destinados al fomento de la lectura.

Cruz Coke concentra sus críticas en las prácticas administrativas, procesos de selección y evaluación de los fondos. A su juicio, el Fondart ha perdido prestigio por privilegiar mayor cobertura en contraposición a mayor calidad. Promete modificaciones que comenzarán a implementarse en el 2012 y adelanta que todas

las postulaciones se harán en septiembre y que se darán los resultados a comienzos del año siguiente.

Advierte también que al proceso se integrarán nuevos jurados de instituciones como universidades y embajadas. Y que se implementará una línea de diseño, arquitectura y nuevos medios..

La presentación de la “Política Cultural del Gobierno del Presidente de la República Ricardo Lagos” en el año 2000 fue la primera formulación explícita de una política cultural y marcó un hito en el desarrollo de las distintas gestiones concertacionistas. Estas se vieron avocadas, según el momento, a la creación de los instrumentos de financiamiento, a su administración, a la lucha contra la autocensura, a la extensión, la regionalización o la construcción de la institucionalidad.

A Paulina Urrutia correspondió participar en la construcción y el rodaje de la nueva institucionalidad, la elaboración de estadísticas e información culturales y el desarrollo de las industrias del sector.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se triplicó el presupuesto de cultura, se creó una línea especial de financiamiento en el Fondart que permite desarrollar proyectos de mayor envergadura y extensión en el tiempo. Se realizaron actividades de impacto masivo como las fiestas de “Chile, más Cultura” y el “Carnaval Cultural de Valparaíso”.

Se organizó una conflictiva Trienal de Artes Visuales y el Congreso Internacional de la Lengua Española, opacado por el terremoto.

En el contexto de la conmemoración del Bicentenario, Urrutia destaca la puesta en marcha nuevos centros culturales en 65 comunas de más de 50 mil habitantes. El más emblemático de estos centros es el Gabriela Mistral recién inaugurado y cuya segunda etapa ha sido puesta en entredicho por el desvío de los fondos asignados a este propósito al teatro de la Teletón.

También se construyeron políticas sectoriales para las diversas disciplinas artísticas. Urrutia agrega que se realizaron esfuerzos importantes para vincular educación y cultura y se creó un programa para fortalecer la creatividad en la Jornada Escolar Completa.

Entre los 2006 y 2009 se logró la promulgación de varias convenciones internacionales vinculadas a la cultura y al patrimonio cultural inmaterial y se consiguió la aprobación en el Congreso Nacional de una nueva ley sobre Propiedad Intelectual que concilia los intereses de los creadores con las necesidades de acceso de las personas a los bienes culturales protegidos por el derecho de autor.

## EDUCACIÓN Y TELEVISIÓN

El Ministro ha calificado la evaluación de lo operado por su predecesora como desalentador: "Sólo 23 de las 52 medidas propuestas en "Chile quiere más cultura. 2005-20010" fueron implementadas" señaló. Aún así, en su primera cuenta pública, esbozó los lineamientos básicos de su política cultural en los próximos años y la definió como de continuidad y cambio.

Su programa considera cinco ámbitos: modernización institucional, fomento a las audiencias, industrias creativas, educación y cultura, e infraestructura y gestión.

A pesar del avance que implicó la creación del CCA en cuanto a una cierta concentración de funciones, a juicio de Luciano Cruz Coke la política cultural continúa dispersa. De allí que en su cuenta pública realizada en Puerto Montt, haya anunciado como uno de los ejes fundamentales de su gestión la modernización institucional necesaria para evitar descoordinaciones, duplicaciones y dispersión de recursos.

Para Ángel Cabezas del Instituto de Estudios Patrimoniales de la Universidad Arturo Prat: "Esto conduce a disputas o a la paralización, como ocurrió con el Instituto del Patrimonio que nunca se concretó por el enfrentamiento entre el Ministerio de Educación y el Consejo de la Cultura".

Luciano Cruz Coke está convencido de que es necesario medir la rentabilidad social de los productos culturales que financia el Estado. Afirma que se requiere en primer lugar el diseño y puesta en marcha de sistemas de evaluación de los programas existentes y de los nuevos que se impulsen.

Por otra parte, otro de los ejes de su política en el sector es fomentar la demanda de bienes culturales y generar hábitos de consumo cultural. De allí que postule el apoyo no sólo a los artistas, sino al público para fortalecer las audiencias ya que el consumo cultural no ha crecido a la par de la oferta. Por eso, postula un subsidio a la demanda por medio de bonos a los sectores más vulnerables.

Este enfoque hacia las audiencias supone un fomento de la educación de las mismas lo cual supone una indispensable coordinación y trabajo en común con el Ministerio de Educación y la Dibam para fomentar la lectura, doblando su presupuesto máximo y estableciendo su continuidad en el tiempo a través de programas que se extenderán por dos años.

Para las becas de creación literaria advierte que se asignarán recursos al iniciar la obra y una vez finalizada. Además se desarrollará un plan de lanzamiento y posicionamiento en mercados y ferias nacionales con el fin de potenciar el libro

como producto cultural. Además, se fomentará la publicación en otros idiomas para posicionar a las letras chilenas en el exterior.

Cruz Coke reitera la necesidad de terminar con la duplicidad de funciones que, fundamentalmente en materia de patrimonio y fomento a la lectura, hoy están repartidas en distintos ministerios.

Promete un vasto plan que debería combinarse con la revisión de los planes y programas de estudios en las disciplinas de lenguaje y comunicación, artes visuales, musicales, filosofía e historia. En este plano aspira a una presencia mayor de la cultura en el medio masivo por excelencia que es la televisión.

No cabe duda de que los medios de comunicación social tienen un rol determinante en el ámbito amplio de la cultura ya que son el escenario donde se representan los distintos puntos de vista de la sociedad y se proporciona la oferta cultural. Y este fenómeno es aún más determinante en el caso de la televisión ya que para la mayoría de los chilenos el consumo cultural se limita a este medio como única o privilegiada fuente de acceso a la información y a la entretención (PNUD 2002).

A juicio de Norbert Lechner, la TV transforma el espacio público: diseña la agenda, los temas de la conversación social, la imagen de "lo real" y, a través del espacio televisivo, se va definiendo lo que se entiende por legítimo, bello o deseable.

El Ministro expresó públicamente su preocupación por la ausencia de los funcionarios y las políticas del CNA en instancias como el Jurado de los Premios Nacionales. En el caso de estos reconocimientos al trabajo de los creadores en diversas disciplinas y en los que el Ministerio de Educación convoca a los jurados y coordina la entrega del Premio la polémica quedó acotada prácticamente a la definición de quienes deberían integrar el Jurado.

Sin embargo, Cruz Coke aludió también a la necesidad de representantes del CNA en el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), organismo autónomo del Estado que vela por el funcionamiento de los canales y sus contenidos. Fue creado por la misma ley 18.838 de septiembre de 1989 que permitió la creación de estaciones de televisión privadas (antes habían sido universitarias o estatales).

Sus declaraciones desataron una agitada polémica en los medios de comunicación que involucró a artistas, gestores culturales, funcionarios y público en general. Y el presidente del organismo, Herman Chadwick declaró que este es un medio autónomo que no tiene ingerencia en la programación de los canales de televisión".

Los medios abrieron otro foco de conflicto, al enfrentar al Consejo Nacional de Televisión y a la Subsecretaría de Telecomunicaciones por su rol en el escenario de la TV digital. Y algunos plantearon que la entrega y renovación de concesiones así como la administración de fondos para el financiamiento de programas de

alto nivel cultural no debería estar en manos del CNTV, sino en una Comisión de Telecomunicaciones y del Consejo de la Cultura y las Artes.

El presidente del CNTV, Herman Chadwick señaló que no hay país en el mundo donde no exista una instancia similar, y que su rol más importante es velar por el correcto funcionamiento de la televisión abierta, de cable y satelital. Y rechazó la idea de que el otorgamiento de concesiones televisivas quedase en manos de la subsecretaría de telecomunicaciones porque, a su juicio, ello llevaría a la politización de una función que debe estar radicada en un organismo autónomo.

La autonomía del sector marcó el primer semestre del mandato de Sebastián Piñera que estuvo marcado por los cuestionamientos al conflicto de interés que implicaba que el Primer Mandatario fuese propietario de *Chilevisión*. La tensión llegó al punto que senadores concertacionistas promovieron el congelamiento de la ley de Televisión Nacional y el nombramiento del presidente del Consejo Nacional de Televisión hasta que se vendiera el Canal.

La noticia de la adquisición de Chilevisión por parte del conglomerado Time Warner, comunicada por declaraciones oficiales emanadas de esta empresa y Bancard el 25 de agosto y que habría bordeado los US\$ 150 millones, destrabó la agenda legislativa relacionada con la designación de directores en el CNTV y TVN.

Pero, días antes, en forma sorpresiva, el Canal 13 cambió de propiedad pasando a manos del Grupo Luskic y el debate se centró en los efectos del fin de la era de la televisión universitaria y los desafíos que plantea el nuevo escenario televisivo.

El Mercurio (29.8) señaló que “la industria televisiva chilena vive su mayor cambio desde los 80 con los cambios de propiedad y TV digital y plantea que el nuevo escenario exige “gran inversión en la producción y mayor variedad, calidad y creatividad en los contenidos”.

---

## SALIR AL MUNDO

Una tarea fundamental para el gobierno y anunciada por el Ministro será el desarrollo de industrias creativas para que operen en y fuera de Chile y garantizar la presencia del país en festivales y ferias del sector. En este sentido, el mediático actor ha declarado: “Tenemos que exportar cultura y dejar de ser sólo productores de fruta”. Acompaña a las embajadas culturales a distintos lugares del mundo su último viaje fue a Venecia a la Bienal de Arquitectura donde tomó contacto con distintos personeros del ámbito internacional.

Cruz Coke que ha señalado que queda mucho por hacer en el área patrimonial, plan lector e internacionalización, se ha puesto como meta internacionalizar a los los artistas apoyándolos para que se ubiquen en escenarios de alto nivel en

el extranjero y para que esto ayude a crear industrias que permitan un verdadero desarrollo cultural.

En cine se ha comprometido a impulsar la creación de dos superproducciones al año y en música, abrir una línea de fomento económico a las radios que incluyan más música chilena en su programación. En este sentido sería fundamental la coordinación con el actual proyecto que se tramita en el Congreso y que fija la obligatoriedad de emitir un 20 por ciento de música chilena en las radios nacionales.

Frente a esta iniciativa se alzaron las críticas recalcitrantes de las radioemisoras que acusan al proyecto de inconstitucional, de restringir la libertad de expresión, de afanes intervencionistas y de restricción a la libertad editorial de los empresarios dueños de las radios.

A Cruz Coke le parece indispensable vincular cultura y economía, considerando en particular las condiciones económicas de Chile.

En esta y otras tareas se plantea como desafío la ampliación y diversificación de las fuentes de financiamiento. Para ello considera indispensable aumentar la participación de privados en el mundo de la cultura que en este momento es muy baja respecto a la del sector público con una relación de 10 por ciento contra el 90 por ciento.

El modelo de financiamiento de la Concertación fue el de los fondos concursables, que se ha ido afinando con el tiempo y, además dispuso de la Ley de Donaciones Culturales, una modalidad de financiamiento que permite incorporar al mundo privado al quehacer cultural y que el gobierno actual, reconoce, ha sido un gran aporte, pero que desea modernizar porque la cantidad de donantes promedio está estancada.

El proyecto de Luciano Cruz Coke es enviar al Congreso un proyecto que amplíe la base de donantes a los contribuyentes del Impuesto Único de Segunda Categoría y a quienes llevan contabilidad simplificada. Se buscará también elevar al seis por ciento el tope para las donaciones con fines culturales y se permitirá hacer donaciones a empresas que registren pérdidas.

El gobierno considera también fundamental hacer efectiva la Ley de Monumentos Nacionales que entrega incentivos a los propietarios a través de fondos públicos. Además contempla el estímulo de donaciones de terceros para la conservación. La meta es que, en vez de castigar al propietario, como ha sucedido hasta ahora, se incentive la mejora del patrimonio.

Se ha comprometido también a desarrollar una serie de iniciativas destinadas a mejorar la infraestructura cultural para facilitar el acceso a la cultura como la creación de museos, centros culturales y bibliotecas. También al rediseño de la

gestión de estos espacios y la recuperación del sentido de las fiestas populares que, a su juicio, se desdibujó en las gestiones anteriores.

En lo que respecta a la infraestructura, un nuevo fondo iría a apoyar la reconstrucción de espacios culturales ya existentes.

En el caso de un gobierno incipiente y de un Ministro tremendamente activo pero dedicado fundamentalmente a realizar una acción paliativa de los daños ocasionados por el terremoto al patrimonio nacional, sólo es posible aventurar una opinión sobre su diagnóstico del sector, su llegada a los actores involucrados, su posicionamiento en terreno y su declaración de intenciones.

En algunos meses más será posible pronunciarse sobre los resultados que estarán a la vista. Sabremos si la gestión de Piñera tiene más de celebración o de transformación. Y para entonces es posible que se hayan despejado los temores de quienes piensan que el Ministro de Cultura está centralizado las políticas y decisiones que hoy radican en el Consejo, cuyos órganos se reparten equilibradamente las competencias y en el que hay una estimable presencia de la sociedad civil.



# Anexo

**Vínculos corporativos  
del primer gabinete del  
Presidente Piñera**

		EMPRESAS Y DIRECTORIOS	SECTOR	CONGLOMERADO	OTROS
MINISTERIO DEL INTERIOR:	Rodrigo Hinzpeter <i>RN</i>	Casa & Ideas SMU	Retail	Álvaro Saieh	Universidad Católica
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE LA PRESIDENCIA:	Cristián Larroulet <i>UDI</i>	Universidad del Desarrollo	Educación		Universidad Católica
MINISTERIO DE HACIENDA:	Felipe Larraín <i>UDI</i>	D&S Antarchile Deutsche Bank Independencia Viña Quintay	Retail Holding Copec Deutsche Bank A.G. Fondo Inversiones Vitivinícola	Pedro Ibáñez Angelini Propio Propia	Universidad Católica
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y TELECOMUNICACIONES:	Felipe Morandé Lavín	BCI Asesoría Financiera Viña Quintay	Finanzas Vitivinícola	Juan Yarur Propia	Universidad Católica
MINISTERIO SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO:	Ena Von Baer <i>UDI</i>				Universidad Católica Investigadora Instituto Libertad y Desarrollo
MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL:	Camila Merino	SQM	Minería	Julio Ponce Lerou	Universidad Católica
MINISTERIO DE EDUCACIÓN:	Joaquín Lavín <i>UDI</i>	Universidad del Desarrollo			Universidad Católica Opus Dei
MINISTERIO DE ECONOMÍA:	Juan Andrés Fontaine <i>UDI</i>	Banco de Chile Transec Socovesa Quiñenco Bolsa Electrónica	Financiero Electricidad Construcción Alimentos Holding	Andrónico Luksic Brookfield Asset Management (BAM) Familia Gras Andrónico Luksic	Universidad Católica Consejero Libertad & Desarrollo
MINISTERIO DE BIENES NACIONALES:	Catalina Parot <i>RN</i>				Universidad Católica
MINISTERIO DE VIVIENDA:	Magdalena Matte <i>UDI</i>	DIMAR Cristalerías Chile	Industrial	Ricardo Claro	Universidad Católica
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES:	Alfredo Moreno	Falabella Sodimac	Retail	José Luis del Río, DERCÓ	Universidad católica
MINISTERIO DE DEFENSA:	Jaime Ravinet	Aguas Metropolitanas Geotec Boyles	Sanitarias Sondajes mineros	Aguas Barcelona Propia	Universidad de Chile

		EMPRESAS Y DIRECTORIOS	SECTOR	CONGLOMERADO	OTROS
MINISTERIO DE MINERÍA:	Laurence Golborne	Inversiones Alsacia Ripley Corp Inversiones Arrigoni Inversiones Ecomac Havas Media Vox	Retail Retail Minería Construcción Comunicaciones	Hors Paulman Marcelo Calderón Familia Mas Propia	Universidad Católica
MINISTERIO DE JUSTICIA:	Felipe Bulnes	Inversiones del Litoral Bulnes, Pellegrini y Urrutia	Inmobiliaria Propio		Universidad Católica
MINISTERIO DE AGRICULTURA:	José Antonio Galilea RN	Universidad Autónoma	Educación	Grupo familia Teodoro Ribera (inversiones en: Instituto Profesional Incacea (35%); Clínica del Maule (21%); Canal 2 Autónoma Televisión (100%); colegio particular George Chaytor English College, en Temuco (100%).	Inacap
MINISTERIO DE ENERGÍA:	Ricardo Rainieri				Universidad Católica
MINISTERIO DE SALUD:	Jaime Mañalich	Clínica las Condes	Salud		Universidad de Chile Fundador Comité de Médicos de Clínicas Privadas
MINISTERIO DEL MEDIOAMBIENTE:	María Ignacia Benítez UDI	Gestión Ambiental Consultores			Universidad de Chile
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN:	Felipe Kast UDI				Schoenstatt Instituto Libertad & Desarrollo
MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS:	Hernán Solminihac	Pavimentos APSA	Infraestructura		Universidad Católica
CONSEJO NACIONAL DE CULTURA Y LAS ARTES:	Luciano Cruz-Coke	Lastarria 90	Entretenimiento		
SERNAM:	Carolina Schmidt	Foods S.A.	Alimentos	Andrónico Luksic	Universidad Católica

Fuente: Augusto Varas, "El gobierno de Piñera", Manuscrito no publicado.

