

IDEAS & PROPUESTAS

2012 - 2013

IDEAS & PROPUESTAS

2012 - 2013

IDEAS & PROPUESTAS 2012-2013

I.S.B.N. 978-956-8771-05-8

Agosto de 2013, Fundación Jaime Guzmán

Inscripción N° 218289

Derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de esta obra.
Santiago de Chile.

Editado por Editorial JGE LTDA.

Capullo 2240, Providencia. Santiago, Chile.

Impreso por xxxxxxxxxxxx

Colaboradores

Javiera Alzola

Claudio Arqueros

Jorge Barrera

Jaime Bellolio

Aldo Casinelli

Beatriz Corbo

Cecilia Flores

Carlos Frontaura

Constanza Hube

Jorge Jaraquemada

Héctor Mery

Máximo Pavez

Isidora Peñaloza

Guillermo Ramírez

Gustavo Rosende

Cristina Tupper

Manuel Uzal

María José Villalón

Felipe von Unger

Índice

7	Presentación
	Temas Político-Institucionales
11	El país que queremos
28	El sentido de la libertad en una sociedad libre
43	Sentido y fundamentos del proyecto de la centroderecha
54	Descentralización: un tema pendiente
67	Principales reformas en democracia ¿Cómo las valora la ciudadanía?
79	Análisis de Propuestas para Modificar el Sistema Electoral Binominal
91	En Chile no habrá izquierdización: una nueva lectura de los llamados “movimientos sociales”
106	Participación de los pueblos indígenas: implicancias jurisprudenciales del artículo 6° del Convenio 169 OIT
120	Rechazo a la violencia. El nuevo desafío de los actores políticos y sociales
131	Reforma Procesal Civil, recursos legales y atribuciones de la Corte Suprema
145	Elecciones municipales y responsabilidad cívica
	Temas Sociales y Económicos
163	Evaluación económica de Chile ¿Cuán lejos está el desarrollo?

179	Debate sobre impuestos ¿Cómo está Chile en relación con la OCDE?
192	Debate tributario. Una oportunidad de apoyar a la familia
205	Chile: un país que envejece. Lo que debemos aprender de la experiencia japonesa
217	Conciliación y divorcio ¿Se está protegiendo el vínculo matrimonial?
228	Ideología de género. El gran atentado a la familia
242	Campamentos y vivienda propia: un camino hacia soluciones más participativas
253	Concepto de Energías Renovables No Convencionales (ERNC) y su viabilidad hoy
268	Superintendencias, fiscalización y garantías fundamentales
280	Corte Suprema y medio ambiente: casos para el análisis
295	Sistema educativo de Finlandia: algunas claves del éxito

Temas Internacionales

312	Pasado y presente de las relaciones entre Chile y Bolivia
327	Elecciones internacionales ¿Consolidación de la derecha o de la izquierda?
339	La utopía del Estado de Bienestar: la experiencia europea reciente
351	Venezuela: 14 años de socialismo bolivariano

Presentación

A lo largo de su vida, Jaime Guzmán se entregó con talento y pasión a la formación de la juventud y a la defensa de sus convicciones. Trabajó sin tregua en la defensa de la dignidad de la persona humana y de sus derechos fundamentales, y en la divulgación de los principios de una sociedad libre, fundada sobre valores sólidos.

Esta cuarta recopilación de Ideas & Propuestas contiene 23 trabajos que originalmente fueron publicados de manera autónoma entre marzo de 2011 y febrero de 2012, con una periodicidad quincenal.

Con su publicación conjunta en este libro esperamos afianzar el desafío permanente de construir esa sociedad libre, justa y responsable que inspiraba a Jaime Guzmán, pues lo creemos absolutamente necesario para el desarrollo y bienestar de Chile, y de su gente.

Nuestro aporte es poner de relieve en la discusión pública aquellos temas que estimamos relevantes para el país, poniendo énfasis en las acciones y políticas concretas que permitan hacer realidad ese enfoque ético de la persona y de la sociedad.

Aunque cada Ideas & Propuestas pone especial preocupación en la contextualización de los temas tratados y en la revisión de la literatura relacionada, no pretendemos exhaustividad académica, sino ofrecer un estilo propositivo, procurando dar un giro desde la reflexión hacia la acción.

Para efectos prácticos, hemos agrupado los trabajos que se publican en este libro en tres grupos: temas político-institucionales, temas sociales y económicos, y temas internacionales.

Jorge Jaraquemada R.
Director Ejecutivo
Fundación Jaime Guzmán

Temas Político - Institucionales

El país que queremos

• 16 de mayo de 2012 •

Con el presente número se completan los primeros cien Ideas & Propuestas. Dado el valor simbólico de esta edición se ha querido dedicar este documento a desarrollar las ideas fundamentales del país que queremos. En cada una de las publicaciones anteriores se han desarrollado diversas ideas, en la más variada gama de temas, que pretenden contribuir a mejorar la actividad política de nuestro país. Todas ellas confluyen en este documento que busca ser una declaración doctrinal que sintetiza el proyecto de país que anhela la Fundación Jaime Guzmán.

I. Introducción

Uno de los principales cambios de la política en las últimas décadas se produjo con la caída del muro de Berlín y el fracaso, al menos en su componente más violento y radical, del proyecto de un nuevo hombre y una nueva sociedad que predicaban los socialismos reales de corte marxista leninista.

Este hecho hizo patente la heterogeneidad antropológica ética de quienes integraban las filas de la resistencia y oposición a los socialismos reales. En efecto, en la lucha contra el adversario común, se unieron fuerzas filosóficamente muy diferentes que levantaron como bandera la libertad, amenazada por estos socialismos. Sin embargo, cuando esa amenaza desapareció o disminuyó su intensidad, entonces, afloraron esas diferencias con toda su fuerza. Se pudo ver así, que al interior de esta alianza existían, fundamentalmente, dos vertientes señaladas comúnmente, como liberales o conservadores.

Estos grupos, ahora en pugna, se distinguen por sus concepciones sobre el hombre y la sociedad. Por una parte, están aquellos que adhieren, en líneas gruesas, al proyecto de la modernidad, el que se sustenta en la noción del hombre como individuo autónomo y en la visión de la sociedad como un escenario de conflictos individuales que deben ser resueltos a través de una compleja ecuación que intenta combinar, equilibradamente, la voluntad general (voluntad mayoritaria) con los derechos innatos. Por otra parte, están aquellos que adhieren al proyecto tradicional que se basa en la naturaleza social del hombre y que, por ello, concibe a la sociedad, esencialmente, como un lugar de cooperación que debe permitir al hombre alcanzar su mayor perfección material y espiritual posible con pleno respeto por su naturaleza trascendente.

En el fondo, estos dos grupos, unidos por su defensa de la libertad frente al colectivismo y el totalitarismo de los socialismos reales, tienen, en el fondo, conceptos distintos de libertad. En tanto para los unos, ella es un absoluto que define la esencia del hombre y, por eso, lo faculta

para definir su fin; para los otros, ella es una característica fundamental del hombre, pero que no le permite determinar su finalidad última que está dada por su naturaleza trascendente.

Esto, en la práctica social, significa que, mientras para los primeros, la misión del Estado y del derecho, pretendidamente neutrales, es proteger y ampliar esa libertad, evitando toda interferencia ajena, para que cada quien busque lo que considera sus bienes; para los segundos, el Estado y el derecho son, precisamente, instrumentos que, respetando la libertad de medios legítimos para alcanzar el fin, favorezcan y promuevan la consecución de esa finalidad identificada con los llamados bienes de la persona humana.

Como se puede advertir de lo dicho, una de las diferencias fundamentales entre los dos grupos radica en la aceptación o rechazo de la existencia de un orden moral objetivo derivado de la naturaleza humana y, por tanto, el papel que le corresponde a la libertad con relación a ello.

A estas diferencias conceptuales entre los integrantes del otrora unido grupo, se suman, naturalmente, discrepancias concretas en lo que a gobernar se refiere. Estas últimas se hacen todavía más patentes cuando se trata de enfrentar a los adversarios, ahora renovados. En efecto, muchas de las propuestas de los llamados socialdemócratas o reformistas, tienden a coincidir en sus fundamentos –y, muchas veces, en sus acciones concretas– con la llamada ala liberal de aquel grupo que enfrentó a los socialismos reales. Esta coincidencia se produce, principalmente, en torno a los aspectos fundamentales del proyecto de la modernidad que se manifiesta en las nociones de libertad y seguridad.

La libertad es entendida muchas veces como ausencia de coacción, de interferencia y, por tanto, como autonomía para hacer lo que se quiera siempre que no cause daño a otro –como decía la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa y como precisaría, luego, *John Stuart Mill*–. En el fondo es la facultad amplia que permite a cada uno construir, como lo desee, su proyecto de vida.

La seguridad, a su vez, entendida como la certeza; certeza de lo que son las cosas, de lo que se puede hacer con ellas y de que responderán a los propios proyectos, y, por tanto, es posible dominar la pobreza, la muerte, la enfermedad, las guerras y todos los males. La certeza de que a través de la técnica el mal tendrá fin¹. En buenas cuentas, los males del mundo, principalmente, como un problema técnico.

Esta coincidencia sobre la libertad y la seguridad, dificulta a la llamada ala liberal del antiguo grupo, marcar sus diferencias sustanciales con sus antiguos adversarios, hoy reformistas y socialdemócratas; y, lo que es peor, en la medida en que esa tendencia más liberal triunfa al interior mismo de su grupo, se produce un efecto –naturalmente, no deseado– en que “derechas” e “izquierdas” aparecen como mimetizadas, como prácticamente iguales. Se hace realidad aquel artefacto de Nicanor Parra, según el cual “la derecha y la izquierda unidas, jamás serán vencidas”.

Sin embargo, cabe destacar, en todo caso, que hay un ámbito en el cual se produce una diferencia entre la llamada ala liberal y los reformistas. Esa discrepancia se da en el ámbito de la seguridad, en el modo a través del cual el dominio de la técnica resolverá los problemas del mundo.

Así, para los socialdemócratas los medios para alcanzar este objetivo existen y el problema es que están mal distribuidos o aprovechados. Para resolver el problema, se requiere, entonces, de un Estado providente, protector y benefactor para asegurar a la persona que, desde la cuna hasta la tumba, tendrá lo mínimo indispensable y necesario para que, si él quiere, pueda construir su proyecto de vida como lo estime necesario. En tanto, para el ala más liberal no hay mejor seguridad que permitir el despliegue más amplio y desreglado posible de la creatividad humana, aunque ello genere incertidumbres transitorias, porque eso asegura, a la larga, el crecimiento de los medios técnicos y la certeza que sus

1. Ver: Rivera Cruchaga, Jorge Eduardo. “Dios, ineludible en el orden práctico” en *Itinerarium cordis*. Brickle Ediciones, 2006, pp. 249 a 251.

beneficios serán distribuidos de un modo equivalente al aporte de cada uno y, por tanto, potenciarán esa misma creatividad.

En todo caso, esta discrepancia, en los tiempos actuales, después de la caída del Muro de Berlín, es simplemente de matices. Ninguno de los grupos propugna ni el colectivismo ni la desregulación total. Esto lleva a que las diferencias no sean apreciadas del todo por la generalidad de las personas, y, al hecho mismo, de que socialdemócratas y liberales, más bien, se disputen quién administra mejor el común modelo de la modernidad.

Por último, cabe destacar que, en general, libertad y seguridad han sido más coherentemente y mejor articulados por reformistas y socialdemócratas que propugnan una seguridad más tangible y cercana que permite el despliegue del proyecto de vida de cada uno, ahora. Ello, además, lo han demostrado con éxitos reconocibles en Europa Occidental que contrastan, en ocasiones, con las grandes diferencias e incertidumbres del modelo estadounidense.

Este proyecto de la modernidad, ahora sostenido con fuerza por antiguos adversarios, se concreta, entre otras cosas, en una agenda basada en el individualismo, en el relativismo moral y en el materialismo práctico. Esa agenda se sustenta en creer que las personas tienen “derecho” a todo lo que quieren, sin importar si lo que quieren es legítimo y justo, o no lo es; en la concepción de que todas las posiciones morales tienen el mismo valor y son igualmente respetables; y de que todo ha de juzgarse por la mayor o menor existencia de medios o bienes materiales para satisfacer las necesidades temporales del hombre. Así, prácticamente, el único límite para estas posiciones sería no causar daño a tercero, y la forma de determinar ese límite, la voluntad mayoritaria.

Esta agenda impacta ferozmente sobre el papel que se le atribuye al Estado, al Derecho y al arte de gobernar. En efecto, la función de estos sería neutra y puramente técnica. El Estado, el Derecho y el Gobierno, en suma la política, lejos de tener un contenido ético, no tendrían

ningún otro sentido más que permitir el despliegue de la voluntad individual y resolver los conflictos individuales que se dan en sociedad, supuestamente, de manera imparcial, esto es, sin mostrar preferencia moral por ninguna posición.

Este proyecto de la modernidad aparentemente indiferente a las posiciones morales individuales –aunque en la práctica ello significa de por sí una posición moral– y confiado en la capacidad del hombre de terminar con los males del mundo por el dominio de la técnica, obliga, a lo que hemos denominado pensamiento tradicional, a hacerse cargo de las preguntas de este tiempo y dar razón de sus conceptos. De lo contrario, estará condenado a deambular en el relato construido por el proyecto de la modernidad, ya que al renunciar a su palabra, terminará hablando el lenguaje del adversario y moviéndose en su interpretación de la realidad. Esto, en la práctica, significa, perder la batalla de las ideas.

De este modo, el que podemos denominar pensamiento tradicional debe responder a los desafíos conceptuales contemporáneos: ¿qué es la libertad?; ¿qué es la seguridad? Asimismo, supone articular las concepciones sobre el hombre y la sociedad con el mundo actual y hacerse cargo de los problemas políticos contemporáneos. Así, debe tener una respuesta, entre otras cosas, frente a las llamadas leyes moralizadoras, sobre su legitimidad y las condiciones de dicha legitimidad; frente al concepto de libertad, como ausencia de interferencia a la manera liberal clásica o como no dominación a la manera del comunitarismo, lo cual genera consecuencias no sólo en el ámbito moral y cultural, sino también en el ámbito social y económico; frente al sentido del concepto de comunidad que se hace cargo de sus integrantes o de un Estado que da seguridad o certeza a las personas; y frente a los problemas y males del mundo como una cuestión meramente técnica y, por tanto de tiempo, o como una cuestión ética.

II. El fundamento de la posición doctrinaria tradicional

El mundo es la realidad abierta al hombre que, a su vez, también forma parte de esa realidad. Es lo que llamamos naturaleza. Esa realidad o naturaleza nos es dada y, por tanto, no es creada por el propio hombre. Esa naturaleza tiene una dimensión física y una dimensión moral. El hombre está llamado a comprenderla, tanto en lo que ella es –en su esencia y, por tanto, en su fin–, como en sus posibilidades y sus límites. Estos, como es obvio, están puestos desde fuera del hombre, porque son propios a esa naturaleza o realidad que no es del hombre sino que le es dada al hombre.

El hombre y la sociedad, que reciben esa realidad o naturaleza y que están llamados a comprenderla, tienen la obligación de respetarla en sus posibilidades y límites. De hecho, al hombre y a la sociedad no le es legítimo “pasar por encima ” de esa realidad o naturaleza, es decir, no respetar sus límites.

Esa naturaleza o realidad, su esencia y su fin, sus posibilidades y límites, son la fuente y medida de la verdad y el bien temporales. Es verdadero y bueno aquello que está dentro de esos límites físicos y morales, más precisamente, lo que se ajusta a esa realidad o naturaleza atendida su esencia y, por tanto, su fin. Alcanzar esa verdad y ese bien, esa *justeza*, es la más perfecta *realización* temporal del hombre; es decir, el más alto grado de la acción –llevar a cabo– y efecto sentirse satisfecho con la realidad.

Por tanto, hay verdad y hay bien en la naturaleza, es lo que se ajusta a ella, lo que conduce a su fin. No es propio de la condición humana negarse o renunciar a la posibilidad de alcanzar, razonablemente, es decir, a través de la razón, esa verdad y ese bien objetivos, puesto que ello significaría renunciar a su plena *realización*. Por ello, la comunidad política organizada no puede, sin dejar de ser plenamente humana, rechazar la posibilidad de alcanzar la verdad y el bien que hay en la naturaleza. Hacerlo es renunciar a las condiciones necesarias para la

vida buena; es renunciar a distinguir entre la virtud y el vicio, entre lo cierto y lo aparente.

Mirado este asunto, desde otra perspectiva cabe destacar que la realidad o naturaleza física se constata, cotidiana y directamente, por el hombre que reconoce, entonces, sus límites en esta dimensión. Sin embargo, no ocurre del mismo modo con la naturaleza moral y sus límites. Muchas veces el hombre se engaña en este ámbito y rechaza el profundo sentimiento ético que anida en su interior hasta llegar, incluso, a sostener la inexistencia de otros límites que aquellos establecidos autónomamente por el propio hombre. Esta manera de razonar conduce, naturalmente, a la negación de la dimensión moral de la realidad o naturaleza y, por tanto, al rechazo de la posibilidad de alcanzar la verdad y el bien. Así, las condiciones para la vida buena dejan de tener un componente objetivo para pasar a depender de la voluntad del individuo. Según esta visión, ellos pueden decidir, autónoma o libremente, su fin, puesto que no hay un fin determinado por la naturaleza.

Sin embargo, de no haber naturaleza y, por tanto, fin, al menos en esta dimensión moral, no existiría ningún límite, todo sería posible, nada colocaría coto al hombre. Más precisamente, podría decirse que el límite, entonces, no podría ser otro que uno interior al hombre, es decir, puesto, autónomamente, por el propio hombre. Ese límite, entonces, no tendría otra exigencia para su validez que el hecho de provenir de la voluntad libre del hombre, es decir, de una decisión adoptada sin coacción exterior.

Negar la existencia de la naturaleza y, por tanto, de la verdad y el bien, supone entregar al sujeto y, más precisamente, a cada sujeto, la decisión sobre lo que es vicio o virtud, sobre lo que es cierto o mera apariencia. No habría un límite o un marco objetivo, sino que todo sería relativo o dependería de cada sujeto.

Aplicar esta concepción en forma radical y absoluta conduciría a la imposibilidad de la convivencia social. Entonces, ¿cómo se fija el límite,

la distinción entre lo bueno y lo malo, el marco para la actuación de los individuos? Sólo podría establecerse por la ley. No habría, por tanto, límite que pudiera llamarse legítimo, propiamente tal, sino tan sólo legal. Y este límite estaría establecido, entonces, por quien tenga más poder o *voluntad de poder*. De este modo, el límite dependería de la intensidad y la fuerza del querer, y no de la razón.

En este contexto existen, por tanto, dos opciones: o el fin del hombre y, por tanto, su límite moral están dados por la naturaleza o realidad que nos ha sido dada y, por tanto, existen lo bueno y lo verdadero –que es aquello que tenemos que alcanzar– o, por el contrario, el límite está dado por aquello que es establecido por el poder. Ante esta alternativa, lo que corresponde es defender la existencia de una realidad o naturaleza que determina, en función del fin, lo bueno y verdadero y, por tanto, los límites tanto en el ámbito físico como en el ámbito moral. Por lo mismo, no es la fuerza o el poder lo que deba determina el límite sino que la razón aplicada al conocimiento y discernimiento de esa realidad.

Desde esta perspectiva, no corresponde negar ni renunciar a la posibilidad de alcanzar, razonablemente, verdades –físicas y morales, objetivas y comunes– a todos los hombres. A esas verdades corresponden, por ejemplo, los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. En este sentido, la libertad humana no consiste en la capacidad de autodeterminar el fin del hombre, sino sólo en la capacidad para decidir los medios o caminos para alcanzar ese fin.

Por otra parte, cabe destacar que existe otro aspecto fundamental, relacionado con el anterior, y que dice relación con la llamada naturaleza social del hombre. Este se refiere al hecho de que, en relación a su fin, es decir, a la posibilidad de alcanzar el bien y la verdad, el hombre requiere de la sociedad. Aunque es posible imaginar un hombre sin sociedad, es difícil imaginar que él pueda alcanzar su perfección temporal sin ella. El ser humano requiere de la sociedad para llegar al bien y la verdad que se ajustan a la realidad.

Dicho de otra manera, la sociedad políticamente organizada no es un mero producto del acuerdo humano, sino que es una realidad necesaria, precisamente, para que el hombre alcance el bien y la verdad, por tanto, para que llegue a su perfección temporal, para que alcance esa justeza. Esta concepción produce, naturalmente, consecuencias fundamentales. La más clara y precisa, es el hecho de que la sociedad es concebida, entonces, no como un escenario de conflictos individuales -a diferencia del pensamiento liberal clásico- y menos como el lugar en que se da la lucha de clases -del pensamiento marxista-, sino como un espacio de cooperación entre los hombres para alcanzar la perfección.

La lógica de la lucha conduce, evidentemente, a concebir formas -aunque más o menos civilizadas- conflictivas de resolver las disputas. Evidentemente, en una lucha de intereses contrapuestos, individuales o de clase, el triunfo total de uno significaría una derrota total del otro. En cambio, en una visión para la cual la sociedad es un espacio de cooperación para la perfección del hombre, las disputas que existan deben ser resueltas de modo en que se contribuya a dicha colaboración. Por eso, el arte de gobernar tiene como virtud fundamental la prudencia, puesto que el gobernante deberá, frente a cada problema o medida, adoptar una posición que permita salvar la cooperación de los integrantes de la sociedad, intentar conjugar los diversos intereses en disputa y respetar el uso legítimo de la libertad de medios de los ciudadanos. Sin embargo, y por lo mismo, ese gobernante deberá actuar con firmeza -y no como mero espectador, supuestamente neutral, de conflictos individuales- para dirigir la sociedad hacia el bien común que es lo que permite que sus integrantes alcancen la perfección.

III. Los principios que se derivan de este fundamento

Hay una verdad y un bien objetivos que se refieren, fundamentalmente, a los fines del hombre y de la sociedad, y que se derivan de su naturaleza. La existencia de ellos es lo que hace sostener la existencia de valores comunes

a todos los hombres y que da origen a la existencia de una moral objetiva. Esa verdad y ese bien pueden ser alcanzados mediante la razón humana. Sin embargo, esa razón, muchas veces, es nublada por las pasiones, por la ignorancia, por las ansias de poder o por una equivocada concepción sobre la realidad. Por ello, el diálogo, la discusión y la crítica son herramientas indispensables para que el hombre pueda purificar su razón y alcanzar, honestamente, esa verdad y ese bien. En este sentido, la tolerancia resulta una virtud fundamental en la vida en sociedad.

Sin embargo, tolerancia no es relativismo, puesto que este supone considerar a todas las verdades y concepciones como equivalentes, es decir, como igualmente valiosas, lo que no resulta aceptable. No es lo mismo, por ejemplo, una cultura de la vida que una cultura de la muerte o una cultura del respeto por la propiedad ajena, o una cultura que no la respeta. No pueden ser consideradas como equiparables y así lo reconocen todas las tradiciones humanas que rechazan el homicidio y el robo.

Esa verdad y ese bien pueden ser alcanzados por diversas y legítimas formas de vida. Desde esta perspectiva, el reconocimiento a la necesaria libertad para elegir los medios a través de los cuales los hombres y las comunidades humanas alcanzan esa verdad y ese bien, resulta un valor fundamental de la dignidad humana que debe ser respetado por toda sociedad política. Por este hecho es, también, que existe, entre los hombres, una diversidad de maneras y formas de vida que, en la medida, que respetan esa unidad fundamental en torno a la verdad y el bien, deben ser objeto de aceptación y tolerancia por parte del Estado y de la comunidad.

El respeto por las diversas formas a través de las cuales los hombres alcanzan esa verdad y ese fin –y, por tanto, por la libertad de medios con que ellos se mueven en la vida– suponen, como contrapartida, un compromiso esencial del hombre con la responsabilidad en la acción y en la consecuencia del ejercicio de la libertad. La verdadera libertad y el auténtico respeto por la diversidad, son aquellas que reconocen una libertad responsable por parte de los seres humanos.

La búsqueda honesta de la verdad y el bien y el ejercicio de una libertad responsable, supone en las personas un conjunto de condiciones materiales y espirituales que permiten su desarrollo en ambos planos. En este sentido, toda sociedad debe ofrecer a sus integrantes las condiciones que, de acuerdo con su realidad histórica, permitan ofrecer oportunidades para ese desarrollo. Ellas deben ofrecerse en un ambiente de integración, paz social y cooperación entre todos.

Que, en consecuencia, la política que es la forma a través de la cual se busca la justicia en la sociedad para que las personas alcancen su perfección –y, por tanto, la verdad y el bien– no es un problema meramente técnico, sino que, fundamentalmente, ético. Por esto es falsa la proposición de alcanzar un Estado o un Derecho que pretenda neutralidad moral. Es falsa, porque incluso una posición aparentemente imparcial o que aparece no mostrando preferencias es, en sí misma, una postura moral. Además, es falsa, puesto que niega la naturaleza misma de la política.

Que la aspiración por la construcción de una sociedad justa, vocación fundamental de la política, supone, entonces: (i) el respeto por la verdad y el bien que se derivan de la naturaleza y a los que se accede a través de una razón honesta; (ii) el respeto por los medios necesarios para purificar la razón, lo que permite una comprensión más perfecta de esa verdad y ese bien; (iii) el respeto por la libertad del hombre entendida como medio para alcanzar esa verdad y ese bien, libertad que ha de ser siempre responsable; y (iv) la búsqueda permanente por parte del Estado de que la sociedad ofrezca a todos sus integrantes las condiciones materiales y espirituales necesarias para su desarrollo.

IV. El proyecto de país se deriva de estos principios

4.1 El Estado tiene un deber de respeto por la naturaleza humana

La humanidad tiene un destino común que obliga a todos los pueblos y a la organización política a proteger los bienes fundamentales de la persona, tanto los materiales como los morales. A esos bienes fundamentales corresponden, entre otros, el medio ambiente en que vivimos, la familia constituida por un padre, una madre y los hijos de ambos, una educación de calidad y las protecciones sociales básicas.

4.2 El Estado está al servicio de la persona

Las personas son las que deben alcanzar, conforme a sus diversas formas de vida, esos bienes. Es para ellas, para permitir que gocen de las condiciones materiales y espirituales necesarias para su perfección, que existe la organización política. En este sentido, es deber de la misma la búsqueda de una sociedad más integrada, menos segregada y menos clasista. Puesto que dicha perfección del hombre se alcanza sólo a través de la cooperación que solo es posible en la sociedad.

Al mismo tiempo, es obligación del Estado facilitar que se den esas condiciones en una sociedad determinada y velar para que se respete y promueva un ambiente de libertad responsable que haga posible el que las personas alcancen esos bienes. Se trata de que el Estado favorezca el que hombres y mujeres puedan hacerse cargo de su futuro y de sus decisiones, sobre la base de la ética de la libertad y de la responsabilidad.

Para esto, el Estado deberá establecer las normas y regulaciones necesarias que protejan los derechos de las personas, tanto en el ámbito social y económico, como en el campo cultural y moral. Puesto que, sin leyes, sin orden, no hay derecho ni libertad. Por otra parte, el respeto por la persona y por la libertad supone la necesidad de que las personas asuman responsablemente su vida. Esto significa que, en el marco del derecho, el respeto a los otros y a los bienes fundamentales, el Estado

debe propender a traspasar poder a las personas en todos los ámbitos, reconociendo y apoyando sus diferentes iniciativas. Este es el mejor medio a través del cual el Estado cumple con su misión de respeto por la naturaleza humana y de servicio a las personas.

4.3 La sociedad es un lugar de colaboración y cooperación entre sus integrantes

Como el hombre alcanza su perfección en sociedad, es un imperativo el hecho de que ellas sean abiertas e inclusivas para todos sus integrantes. Esto supone rechazar las visiones que ven en la sociedad un espacio de lucha entre posiciones contrapuestas, individuales o de clase. Por ello, debe rechazarse el odio político y el odio de clase que tienden a destruir la vida social.

De este modo el proyecto de país que se debe construir es el de una comunidad de hombres y mujeres que se sienten parte activa e integrante de una patria y, por tanto, que asumen sus obligaciones de unos para con otros y para con la sociedad.

4.4 El desarrollo de las personas debe ser integral

La búsqueda por el desarrollo supone una comprensión completa y armónica de sus distintas dimensiones, la material y la espiritual. Así, el crecimiento no es solo cuantitativo, sino que también cualitativo de las personas y de la sociedad. Lo económico y material, por ende, es tan relevante como lo cultural y espiritual.

4.5 La familia es la sociedad natural por excelencia

La familia es el núcleo y origen de toda sociedad, y la primera y más importante escuela de virtudes para sus hijos, refugio contra el individualismo y ejemplo de solidaridad. Un país que promueve la vida familiar, que valora y resguarda la maternidad y que protege a la familia, enfrentando con decisión las amenazas que la aquejan, es una sociedad sana.

V. Esto debe traducirse en tres líneas de acción

5.1 La política como una cuestión ética

La política tiene por misión y horizonte la búsqueda de la justicia. En este sentido, la política es, esencialmente, una cuestión ética. En esa búsqueda de una sociedad justa, del bien común, existe un espacio para la técnica. Por ello la política consiste, también, en herramientas, instrumentos y destrezas, pero ellas están al servicio de una decisión que, en último término, es moral. Por eso esa búsqueda no se agota, meramente, en la técnica. En este sentido, se puede decir, con propiedad, que la política es mucho más que las “políticas públicas”, o un largo listado de “temas” y “soluciones”.

Cuando se pierde este norte se cae en el positivismo que conduce a la corrupción o a la frustración. Además, lo que es peor, como este positivismo es una respuesta falsa, tiende a pavimentar el camino a soluciones que, escondidas bajo un supuesto reconocimiento técnico, ofrecen, de todos modos, soluciones éticas a los problemas de la vida en comunidad, sólo que ellas no se expresan ni se discuten.

Ningún tecnócrata, por capacitado y eficiente que sea, puede eludir, por mucho tiempo, estas decisiones éticas que dicen relación con el hombre y su dignidad. Al final, se quiera o no, entre las alternativas posibles frente a un problema específico, siempre existe como trasfondo una posición moral. Así, lo que corresponde al político es determinar cuál es, dentro de esas alternativas que se presentan –todas técnicamente adecuadas– la solución más justa posible ¿Qué es lo que resulta más conveniente para el bien común?

5.2 Crecer en libertad

Significa defender una libertad responsable que confía en las personas y no en la burocracia estatal, y que se aleja del individualismo y el libertinaje en todo ámbito, ya sea el moral, el cultural o el económico. Crecer en

libertad, por tanto, significa abandonar el camino del socialismo liberal para encaminarnos hacia una sociedad centrada en la persona.

5.3 Crecer en dignidad

Significa defender una sociedad de la cooperación entre sus integrantes, con integración social y sin clasismo de ninguna especie. Se trata de una sociedad que supera la segregación y en que el Estado cumple el papel acogedor y subsidiario al que está llamado. Crecer en dignidad, por tanto, significa abandonar la lucha de clases y encaminarnos a una sociedad de la unidad y colaboración entre sus miembros.

VI. Conclusión

Para crecer en libertad y dignidad debe haber una profunda toma de conciencia de la importancia que tiene el otro, con su distinta manera de ser, de comportarse y de mirar el mundo. La particularidad de cada persona es un aporte a la sociedad y le da una riqueza importante. En este sentido, debiera superarse la uniformidad que impuso, hace varios siglos, el liberalismo ilustrado; y, asimismo, superarse la igualdad *mediocratizante* que predicó el socialismo del siglo XX. Ambos movimientos tendieron a aplastar la creatividad, el aporte diferente y la integración cultural de las diversas personas que conformaban la sociedad.

Esta valoración del otro se logra, en buena medida, a través de la recuperación del espacio privado y, como consecuencia, del retroceso del Estado, en su versión liberal o socialista. A ello contribuye, sin duda, el reforzamiento del principio de subsidiariedad, de la autonomía de los cuerpos intermedios, de libre iniciativa y de fortalecimiento de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Ahora bien, esta valoración del otro que favorece el crecimiento en libertad y dignidad, no puede traducirse en un relativismo ético que termine considerando que cualquier cosa o cualquier comportamiento tienen el mismo valor. Ello supondría una nueva forma de igualdad –ideal

liberal y socialista— que, en vez de ser uniformadora como la anterior, es anarquizante. Todo cuerpo social se enriquece por las distintas visiones y comportamientos, pero se destruye en el vacío de la inexistencia de proyectos comunes.

San Agustín señalaba, hace mucho tiempo, una expresión que interpreta el criterio que debiera guiar este asunto, unidad en lo fundamental, en lo dudoso libertad y en todo caridad. La sociedad tiene —para su existencia— algunos principios comunes fundamentales que todos debemos honrar y que no pueden estar entregados a la decisión de cada cual, en general, esos principios se refieren, principalmente, a unos pocos fines (o bienes) de la sociedad. En lo demás debe haber libertad; libertad que, en términos generales, es de medios para alcanzar ese fin (o bien). Por último, en todo, debe existir siempre un profundo respeto por la persona.

El sentido de la libertad en una sociedad libre

• 7 de marzo de 2012 •

En una sociedad libre, la libertad es una tarea que plantea aspiraciones, tensiones y riesgos, pero permite a las personas desarrollarse y sentirse protagonistas de sus propios destinos. La libertad no implica actuar como se desee, sino que encuentra su real sentido dentro de un marco ético. La determinación de los límites de la libertad no puede provenir de la expresión de simples preferencias, sean individuales o colectivas, sino de un proceso reflexivo que permite indagar en la naturaleza y fin de las personas para encontrar el orden moral que le sirve de referencia. Libertad y responsabilidad son inseparables. Contra esta vinculación se oponen el paternalismo y el populismo, males que se han soportado en toda América Latina, configurando un lastre para la aspiración de desarrollo. En el plano social la libertad debe traducirse en la primacía que reclama la sociedad civil frente al Estado, afianzando y extendiendo su autonomía. Esta es la esencia de una sociedad libre.

I. Centralidad de la libertad

La libertad es un atributo de la persona que le permite alcanzar su realización como individuo por medio del correcto uso de dos facultades: el intelecto que conoce la verdad y la voluntad que puede reconocer y querer el bien. Por medio de la libertad el ser humano puede escoger los medios legítimos con los cuales acceder al fin que el hombre no puede darse a sí mismo. En consecuencia, la política, la democracia y la acción de los gobiernos deben promover la libertad como una herramienta indispensable para que la sociedad pueda orientarse al bien común que es el fin último de la actividad política.

Si bien en los últimos años la libertad ha sido proclamada como un valor central de la vida en sociedad, el siglo XX no se caracterizó siempre por reconocerla, defenderla y proyectarla. Las ideologías totalitarias como el marxismo, el fascismo y el nazismo, en sus formulaciones doctrinales y en sus manifestaciones empíricas, mostraron un claro rechazo a la libertad. Así, el marxismo al poner como meta la sociedad comunista despoja a la libertad de todo sentido y contenido, haciéndola desaparecer y trastocando el fin último del hombre, que es sometido a la uniformidad igualitaria de una sociedad sin propiedad privada y sin clases sociales. Por cierto, para alcanzar esa etapa utópica y materialista, la dictadura del proletariado deberá imponer la igualdad de manera tan absoluta que la libertad pierde todo espacio, al punto que ya no cumple ningún rol. Para el nazismo y el fascismo, la libertad era algo absolutamente contrapuesto a sus propios objetivos políticos de uniformar y anular a la sociedad tras sus padrones de regimentación social. Posteriormente, durante largas décadas predominó la igualdad como aspiración. Sin desconocer su valor, hay que evitar caer en la absolutización que predica el igualitarismo, que desea transformar en igualdad aquello que es naturalmente desigual, con lo cual sólo consigue frustración y atraso, como bien quedó al desnudo tras la caída del Muro de Berlín en los llamados esquemas de socialismo real.

Según Johannes Messner *“la libertad consiste para el hombre en el plano personal y en el social, en la capacidad de autodeterminarse con respecto*

*a las tareas vitales esenciales que su naturaleza racional plantea a su responsabilidad moral*¹. Por su parte, Juan Pablo II apunta que *“toda persona humana, dotada de razón, es libre cuando es dueña de sus propias acciones, cuando es capaz de escoger el bien que está en conformidad con la razón y, por consiguiente, con su propia dignidad humana”*². Mientras que para Friedrich Hayek, la libertad es *“el estado virtual del cual un hombre no se halla sujeto a coacción derivada de la voluntad arbitraria de otro u otros”*³.

Las personas nacen dotadas de las posibilidades que luego les permitirán ejercer su libertad personal, a partir de su correcto y natural desarrollo. Poseen cierta naturaleza que les permite ser libres; pero, a la vez, son seres sociales por naturaleza y, por ello, no alcanzan su realización sino en sociedad. De allí entonces que es en la sociedad donde las personas encuentran el mejor medio para el ejercicio y el desarrollo de su libertad. Esta afirmación describe una de las necesidades más perentorias de nuestro tiempo y, a la vez, una de las más dramáticas aspiraciones de las personas sujetas a regímenes totalitarios: el reconocimiento y fortalecimiento de las sociedades o cuerpos intermedios frente al Estado.

La libertad hay que entenderla en su más amplia dimensión, es decir, como libertad personal que no puede ser reducida a algunas de sus múltiples expresiones, pues, por la vía del reduccionismo, se puede terminar limitando peligrosamente su ejercicio. En este sentido, la libertad personal no es sinónimo de libertad política ni de libertad económica. Ambas son manifestaciones específicas de la libertad, pero no la agotan en su significación más plena. La libertad, en su sentido originario, es personal y se entiende como la capacidad del ser humano de optar de acuerdo con la razón, sin ser doblegado por las pasiones y los impulsos sensibles, es decir, es la capacidad de elegir –entre todos los medios

1 Messner, Johannes: “La cuestión social”, Madrid: Rialp, 1960, p. 349.

2 Juan Pablo II: “Homilía en Logan Circle, Filadelfia, 3 de octubre de 1979”, tomado de “Juan Pablo II y el orden social”, Pamplona: EUNSA, 1981, p. 130.

3 Hayek, Friedrich: “Los fundamentos de la libertad”, Madrid: Unión Editorial, 1978, p.32.

posibles– aquello que es más conforme a su fin natural. Toda persona dotada de inteligencia y voluntad es libre.

La libertad política dice relación con la participación de los ciudadanos, a partir de la expresión de su voluntad, en el proceso de toma de decisiones públicas, en virtud de la cual, en primer lugar, pueden elegir a sus representantes y optar a ser elegidos; y, en un ámbito más específico, con la libertad para participar más activamente en política concurriendo a formar o a militar en un partido político. De este modo, está referida a la expresión pública de la opinión o adhesión, bajo ciertos márgenes de lo que es legítimo, márgenes que son fundamentales para poder hablar de derechos. Esta manifestación de la libertad es clave para la existencia del pluralismo político y, por lo mismo, para que un sistema democrático pueda efectivamente funcionar. Sin embargo, pretender que el ejercicio de la libertad personal se agota en lo político es limitarla de manera infundada. En efecto, si se considera la variable electoral, esta libertad se puede ejercer a plazo, en las fechas preestablecidas de las elecciones y, si se considera la variable participación política, esta facultad la terminan ejerciendo sólo aquellos ciudadanos más activos que deseen hacerlo. La libertad política, para que tenga un real sentido, tiene que darse en el contexto de una sociedad que respete y garantice la libertad personal en un sentido más profundo que el meramente electoral y donde, además, exista libertad económica para que las personas no se sientan coaccionadas ilegítimamente por el Estado.

La libertad económica es parte sustantiva de la libertad personal y constituye uno de los pilares fundamentales de una sociedad libre. Sin libertad económica extendida y consolidada no hay pleno ejercicio de la libertad política y, por lo tanto, la democracia que allí pueda ejercerse será un método deficiente que pretende simular lo que en verdad no existe. La libertad económica es aquella expresión de la libertad personal por medio de la cual el hombre desarrolla sus actividades productivas y participa en el mercado; forma parte de su vida cotidiana, es la palanca por la cual las personas potencian sus rasgos creativos y el medio a través del cual satisfacen parte significativa de sus necesidades.

Como toda expresión de libertad, su ejercicio significa un desafío permanente. En una sociedad de hormigas o de abejas el problema de la libertad y sus límites no existe, pues ya fue previamente resuelto y consta de una programación genética que es obedecida por instinto. El esquema funciona efectivamente; nunca se ha sabido de reclamos o de actos de indisciplina en esas sociedades. En una sociedad tiránica el problema, aparentemente, también está resuelto, aunque sabemos por experiencia que no será por mucho tiempo. Pero en una sociedad de hombres libres la libertad es una tarea incompleta que plantea aspiraciones, supone tensiones, coloca riesgos, pero permite a las personas –como ninguna otra– avanzar, crear, desarrollarse y sentirse protagonista de su propia historia. Si a un niño se le estimula en el ejercicio responsable de su libertad irá configurando una personalidad emprendedora; en cambio, si su entorno es dominado por un paternalismo inhibitorio, tenderá a privilegiar la seguridad de lo establecido aunque no le satisfaga plenamente.

En las sociedades donde el Estado es el único o el más importante empleador, evidentemente que la presión política, aunque sea indirecta, se hará sentir sobre las personas. Los regímenes totalitarios y la experiencia de los socialismos reales son una clara demostración de que allí donde la libertad económica no era reconocida e incluso era sancionada, tampoco existía pluralismo político. En los regímenes socialistas donde todo está previsto y regulado, la iniciativa privada es tolerada sólo dentro de los márgenes dispuestos por el Estado y sujeta a una función social definida por él. En este contexto, la libertad económica se reduce a expresiones mínimas y, como anota Juan Benfield: *“el espíritu empresarial se pervierte y se desvía de la labor de producir beneficios sociales hacia la obtención de privilegios del Estado (...) El empresario en vez de buscar el beneficio, piensa hacer carrera de burócrata, o si no tiene conciencia, corre tras el soborno, el peculado y el cohecho”*⁴.

⁴ Benfield, Juan: “La iniciativa privada como fundamento del progreso”, Bogotá: revista Ciencia Política N°19, II trimestre de 1990.

La libertad económica, por tanto, forma parte del ámbito cotidiano de las personas. No se reduce, como suelen argumentar los nostálgicos del colectivismo socialista, a una simple libertad de consumo, sino que apunta a que cada persona establezca por sí misma la actividad económica, empresarial, profesional o laboral que va a realizar, conjugando sus intereses, aptitudes y vocaciones con las oportunidades y limitaciones existentes en la sociedad en un momento determinado.

Una de las expresiones más significativas de la libertad económica es la libre iniciativa empresarial que, en última instancia, permite la generación de riqueza por el sector privado y posibilita ofrecer trabajo sin que en ello invierta el Estado. El socialismo rechaza esta premisa y en su intento de que los ricos sean menos ricos y los pobres menos pobres, recurre a la estatización y a la redistribución del ingreso para igualar a todos los ciudadanos, pero no termina provocando que los ricos sean menos ricos, sino que todos seamos más pobres.

Cuando la libertad económica es reconocida como la base de sustentación de una estrategia de desarrollo, como acontece con la economía de libre mercado, junto con incentivar la creación de riqueza, fomenta la competencia, la superación individual, la disciplina, el esfuerzo, la posesión de mayor conocimiento e información, todo lo cual favorece a la sociedad y configura un padrón cultural radicalmente opuesto a los esquemas populistas y paternalistas. La libertad económica tiene como correlato la existencia de propiedad privada, la que, lejos de concentrarse, debe difundirse lo más posible. Sólo con la internalización y expansión de este principio es posible que las personas se sientan estimuladas a trabajar duro y crear riqueza.

La economía que está cimentada en la libertad no sólo descansa en bases materiales sino que tiene un profundo contenido ético de valorización de la persona y de su dignidad. A juicio de Michael Novak, aquí radica la diferencia entre la economía de mercado y el liberalismo absoluto y manchesteriano. El viejo capitalismo *“durante dos siglos ha apelado demasiado poco al espíritu humano. Esta deficiencia no es*

*obra de la fatalidad. No es una falla absolutamente inevitable sino una omisión intelectual*⁵. Esta nueva forma de entender la economía, en cambio, forma parte de una concepción del hombre y de la sociedad, y ofrece un profundo contenido ético que le otorga solidez y vigencia permanente. Las personas no se diluyen en abstracciones colectivas, sino que asumen en plenitud su capacidad de ser sujetos de sí mismos y contribuir al desarrollo social. Para ello, naturalmente, es indispensable resguardar ciertos valores éticos fundamentales sin los cuales esa libertad económica se convierte en pura quimera. En efecto, cuando se produce esa perversión, la confianza y la fe pública –base central de cualquier economía y, especialmente, de esta– desaparecen, con el consiguiente perjuicio sistémico.

El desarrollo humano ha sido tarea de individuos y éste ha sido más sostenido cuando se ha fundado en la libertad. Como bien lo señala Fernando Londoño: *“Nadie mejor que el individuo conoce lo que es aconsejable para ese mismo individuo. Creer, como lo hacen los intervencionistas, que el interés de la sociedad puede ser definido por una estructura burocrática, por perfeccionada que ésta sea, es desconocer profundamente los principios de racionalidad del ser humano”*⁶.

II. Fundamento ético de la libertad

El ejercicio de la libertad no es fácil. No implica actuar cómo se desee. Importa asumir la responsabilidad correlativa de ese actuar y para ello es necesario entender que la libertad en cuanto facultad encuentra realmente sentido en un marco ético.

5 Novak, Michael: “El espíritu del capitalismo democrático”, Buenos Aires: Ediciones Tres Tiempos, 1984, p. 31.

6 Londoño, Fernando: “La omnipresencia creciente del Estado”, Bogotá: revista Ciencia Política, IV Trimestre de 1987.

Precisamente porque la libertad lo es para escoger medios y no el fin del hombre, la libertad personal no puede confundirse con hacer cualquier cosa que se quiera. Esto no es necesariamente una expresión de libertad, pues equivale a institucionalizar una anarquía destructora del individuo y desintegradora de la sociedad. La libertad debe cimentarse en valores éticos para identificar plenamente su sentido. La libertad es un valor fundamental para el hombre, en cuanto le permite actuar u omitirse y, además, le posibilita su propio crecimiento. Desde este punto de vista, el ejercicio de la libertad por el individuo tiene el sentido de ser la palanca más efectiva para ayudar al desarrollo de su propia personalidad. Las personas encuentran en su libertad un sólido cimiento para defender su dignidad esencial, por cuanto ser libre implica estar dotado de inteligencia y voluntad, elementos que a la vez le son conferidos por su espiritualidad y que finalmente lo revisten de dicha dignidad. De lo cual se desprende que las personas tienen derechos que no pueden ser desconocidos ni menos violentados y, además, que en el ejercicio de esa libertad, al jerarquizar y ordenar instrumentos, la persona desarrolla su fin trascendente, en torno al cual se ordena su proyecto de vida.

Gracias a la ética podemos conocer el sentido de la libertad, por cuanto está íntimamente relacionada a la perfección que el hombre está llamado a alcanzar y que, debemos decirlo, no le es otorgada de antemano. El ser humano puede mejorar o desmejorar, y gracias a que es libre y puede optar, es que tiene la posibilidad de ser mejor, ese es su sentido. Esto es precisamente lo que hace que la libertad tenga su contrapartida en la responsabilidad. Libertad y responsabilidad son inseparables, y el recto uso de aquélla es iluminado por el conocimiento de la responsabilidad inherente a nuestros propios actos. Sin embargo, para tener este conocimiento de la responsabilidad debemos conocer cuál es nuestro origen y cuál es nuestro fin, pues la pérdida de esta perspectiva de arraigo en nuestra propia naturaleza significaría la pérdida del sentido del límite que tenemos como humanos.

En otras palabras, la libertad supone necesariamente considerar el valor de la responsabilidad y la primacía de la ética, lo cual nos lleva a

reconocer que el ejercicio de la libertad tiene límites que se encuentran en la obligación moral de hacerse cargo de lo libremente deliberado. Lo contrario equivaldría a absolutizar la libertad al máximo, al punto de diluirla en un anarquismo caótico que la haría perder su sentido, pues si no es necesario hacerse cargo responsablemente de una decisión libre, o dicho de otro modo, si no existen consecuencias en las opciones que uno libremente elige, entonces ¿cuál es la razón de ser de la libertad? Si diera lo mismo optar por A o por B, si no hubiese efecto alguno de aquel momento en que se efectuó el cuestionamiento, entonces no tiene sentido ser libre ni tampoco deberíamos ser juzgados por nada, ya que la decisión tomada no tendría ninguna consecuencia.

Para quienes se insertan en la tradición cristiana, que está en la base de nuestra civilización, la legitimidad de las restricciones a la libertad radica en su propia esencia moral, de ordenación a lo ético o, como se dice en un documento vaticano: *“la libertad encuentra su verdadero sentido en la elección del bien moral”*⁷. Esto implica que los límites al ejercicio de la libertad se ubican en el plano moral, al punto de ser impensada una sociedad de hombres libres sin la presencia de categorías éticas. Incluso Hayek lo plantea tajantemente: *“La libertad no ha funcionado nunca sin la existencia de hondas creencias morales”*⁸. La libertad, para su vigencia, requiere de arraigados valores éticos en la sociedad, pues de otro modo carecería de sentido y tendería, más bien, a la anarquía disociadora. Son precisamente estos valores los que otorgan un real sentido a la vida y al quehacer humano, contexto en el cual la libertad cumple su rol.

Suele imputárseles a los partidarios de una sociedad libre que, mientras abogan por la libertad económica, son restrictivos respecto del ámbito valórico. La verdad es que no hay tal dicotomía. Si se parte de la premisa de que la moral es el fundamento básico del ejercicio responsable de la libertad, deberá entenderse que ésta no tiene sentido sino dentro

7 Congregación para la Doctrina de la Fe: “Instrucción sobre libertad cristiana y liberación”, Santiago: ediciones Paulinas, 1986, N°26.

8 Ibidem, p. 96.

de un esquema valórico que potencie al hombre y, por el contrario, que no intente ahogarlo o destruirlo. Por eso es que la adhesión a la libertad implica un rechazo a la autonomía absoluta del individuo. Por lo mismo, se rechazan las expresiones sociales y políticas que buscan la desintegración del hombre y de la sociedad. Y, por último, la libertad económica también tiene limitaciones, pues sería absurdo aceptar que ésta se ejerciera para legitimar comportamientos monopólicos o lesionar la necesaria transparencia del mercado. A fin de cuentas, ésta también se rige por principios éticos.

Si la libertad reconoce límites, la definición de ellos pasa a ser el punto central. Entregarlos al juicio individual, carece de sentido, puesto que no sería verdadero límite al depender de la mera voluntad del sujeto; entregarlo al aparato burocrático o al juego de las mayorías lleva a dictaduras oligárquicas o populistas, las cuales anulan la libertad. Entonces, la determinación de esos límites no puede provenir de la expresión de simples preferencias, sean individuales o colectivas, sino de un proceso reflexivo y crítico que permite indagar en la naturaleza y fin del hombre para encontrar aquel orden moral objetivo que sirve de marco a la libertad. Ese proceso es respetuoso de la tradición, atento a las necesidades actuales del hombre y abierto a un diálogo fecundo en búsqueda de la verdad y el bien. Por eso es un proceso que apela a la razón, sin caer en ninguno de los dos extremos, ni en el racionalismo positivista, ni en el irracionalismo del relativismo cultural.

III. Autonomía social frente al Estado

La primacía de la libertad debe traducirse, en el plano social, en acoger el mayor énfasis que reclama la sociedad civil frente al Estado, afianzando y extendiendo su autonomía.

La libertad y la responsabilidad, como hemos señalado, son valores inseparables y el recto uso de la primera es orientado por el conocimiento de la segunda que, a la vez, es inherente a nuestros propios actos.

Esto importa que en el ejercicio de la libertad se deben aceptar las consecuencias, buenas o malas, de las acciones u omisiones por las cuales se ha optado. Sin esta correlación ninguna sociedad que se precie de libre realmente lo sería. Cuando estamos cuestionando algo, en cualquier materia, somos libres. Luego que decidimos qué posición tomar, dicha decisión implica pura responsabilidad, de modo que la libertad no consiste, a juicio nuestro, en la ausencia de límites, es decir, en olvidar o desconocer el compromiso adquirido. Más bien, aquello significaría no entender cuál es el estatuto de la libertad que, como hemos dicho, está en la posibilidad de deliberar, cuestionar y pensar sobre lo que se ha de hacer, lo que corresponde y lo que puedo. Cualquiera sea la decisión, ajustada o no a lo que se debe o es justo, la persona decidió en libertad, y lo que queda luego es que asuma la responsabilidad de su decisión. La libertad debe hacerse responsable incluso del error, es decir, si mi decisión libremente reflexionada fue equivocada, debo hacerme moralmente responsable del error asumiéndolo, reflexionándolo y rectificándolo, pero en ningún caso desconociéndolo.

Contra esta necesaria vinculación se oponen tanto el paternalismo como el populismo, ambos males se han conocido y soportado tanto en nuestro país, como en América Latina, configurando un lastre para la aspiración de desarrollo.

El paternalismo considera al individuo como un sujeto que no es capaz, por sí mismo, de alcanzar su propio crecimiento y sus propias metas, y que necesita del proteccionismo estatal para realizarse, pero no se agota solamente en una relación protectora del Estado respecto de los individuos, sino que busca que las personas abduquen de la responsabilidad para consigo mismos y renuncien, casi inconscientemente, a determinadas manifestaciones de la libertad a cambio de la comodidad que les brinda que otros, ya sea el Estado o el resto de la sociedad, asuman y ejecuten lo que a ellos les corresponde.

América Latina tiene una larga tradición paternalista que se ha traducido en el centralismo como estructuración del poder y en el intervencionismo

estatal, ya sea en sus expresiones populistas o ideológicas. El Estado, desde los albores republicanos, lo fue cruzando todo. Organizó la transformación de la sociedad colonial en sociedad independiente; atendió las demandas de diverso tipo que le formulaban los habitantes; y promovió procesos como la industrialización de nuestros países con la consiguiente transformación social, económica y política. El Estado fue quien asumió la garantía social de promover las condiciones para generar el desarrollo. Reguló las condiciones de estabilidad, crecimiento y modernización; y durante más de un siglo, formuló y ejecutó las políticas sobre el funcionamiento de la economía en la sociedad. Por último, asumió la regulación y la gestión de los servicios públicos y otras funciones de interés general, mediante la imposición de condiciones obligatorias para la población.

Más allá de lo necesarias que pueden haber sido algunas de esas intervenciones, lo negativo estuvo en que el Estado nunca asumió un rol subsidiario y, en vez de retirarse de las actividades luego del impulso inicial, se quedaba en ellas, monopolizándolas o jugando roles de intervención que disminuían las potencialidades de los particulares y de sus organizaciones en la sociedad. En la medida en que la política se hace en un escenario marcado por una fuerte presencia del Estado, inevitablemente invade los cuerpos intermedios, condiciona las relaciones sociales y determina, muchas veces, el actuar del individuo que necesita vincularse con el Estado para realizar sus propios objetivos. En este contexto, es una política asfixiante, hegemónica como actividad, que politiza lo social y que agudiza las tensiones y conflictos.

Esta concepción estatista que prevaleció durante largas décadas fue arrinconando el ejercicio de la libertad a la pura expresión de la libertad política y, más concretamente, electoral. Libertades como escoger la educación de los hijos, sindicalizarse, ejercer un trabajo o desarrollar una profesión sin trabas o controles burocráticos injustificados, intervenir en la administración de los fondos previsionales escogiendo la alternativa más conveniente, desarrollar cualquier actividad económica no reñida con la moral, entre otras, fueron desconocidas en nuestro país para

varias generaciones. El intervencionismo del Estado impedía que esas libertades pudieran expresarse. Las personas no importaban sino en cuanto el Estado prestaba atención a sus demandas y para que ello ocurriera tenían que pertenecer a un partido político con influencia en la toma de decisiones públicas o ser integrante de un grupo de presión con capacidad de hacer pesar sus demandas a través de las movilizaciones.

Uno de los rasgos de nuestro tiempo es la valorización del rol de cada persona, lo que evidentemente refuerza el rol de la sociedad frente al Estado. Con ello no se hace sino reconocer que desde siempre ha sido la acción de las personas, individualmente consideradas, y no las instancias colectivas, que la ahogan o enervan, quienes han impulsado el progreso, mediante la creatividad de los individuos dispuestos a descubrir, experimentar y arriesgar. A diferencia de las pautas de la sociedad dominada por el Estado, donde la innovación, la aventura y el riesgo son neutralizados por la planificación centralizada, en una sociedad libre se estimula al hombre desde niño para que vaya explorando, descubriendo sus capacidades, sus diferentes vocaciones y avanzando en las fronteras de su conocimiento a fin de que logre configurar una personalidad íntegra y emprendedora⁹.

Afianzar la autonomía de la sociedad importa aceptar el rol central del individuo en las relaciones sociales, de la iniciativa privada para emprender y de la competencia en el ámbito económico. Este rasgo implica, a su vez, potenciar al máximo la libertad de las personas en función de desarrollar su creatividad para posibilitar un efectivo y sostenido progreso. En esta perspectiva, la vida social comienza a orientarse por otras pautas y a ceñirse por otros ejes. Lo medular no será la politización de lo social y de lo económico, sino el fortalecimiento de los espacios privados, de la creatividad y expansión de la iniciativa personal. El objetivo extendido de alcanzar el poder en cualquier nivel y no siempre sabiendo para qué, propio de

⁹ Véase Maslow, Abraham: “El hombre autorrealizado”, Madrid: Alianza Editorial, 1972.

una sociedad politizada, es sustituido por la meta del mejoramiento y crecimiento personal y de la sociedad.

IV. Conclusión

La discusión sobre la libertad cobra sentido precisamente en una relación de contraste con nuestras obligaciones o ciertos determinismos naturales. De modo que la pregunta original es algo así como ¿se puede ser libre con todas las obligaciones y limitaciones que tenemos? Nosotros hemos dicho que sí, que en el acto mismo de pensar y tener la posibilidad de optar por lo correcto somos libres. Por esto último, además, es que consideramos que la libertad está vinculada con la ética, pues al tener la posibilidad de deliberar y cuestionar, no sólo sobre cualquier decisión, sino también sobre lo que es mejor o bueno realmente, tenemos a la vez la posibilidad de poder ir en camino de ser mejores.

La libertad constituye un objetivo grandioso, que potencia el desarrollo integral de las personas y el ímpetu emprendedor, fundamental para el progreso de las sociedades. Sin embargo, es tan sólo una cara de la moneda, una parte del rompecabezas; es sólo un aspecto del fenómeno humano integral, puesto que éste implica y exige responsabilidad. Ser responsable es una condición esencial de la existencia humana, porque ésta nos impone la percepción de estar a cargo de nuestras vidas, y esto es lo que nos ayuda a vivir, a tomar buenas decisiones –ya sea en el ámbito público o privado– y a auto limitarnos, y es que, como señalase Solzhenitsyn: *“solamente con auto limitación podrá seguir existiendo la humanidad”*¹⁰.

Finalmente, valoramos el hecho que hoy por hoy se consolida cada vez más la tendencia a otorgar grados crecientes de autonomía a las

¹⁰ Solzhenitsyn Alexander: “Cómo reorganizar Rusia. Reflexiones en la medida de mis fuerzas”, Barcelona: Tusquets, 1991, p. 70.

sociedades intermedias en las que se organizan las personas. No se trata de que la sociedad quede al margen de reglas institucionales, sino que tras el lineamiento grueso de la vida social que encierra el marco institucional con sus respectivas obligaciones, las personas, las asociaciones intermedias, los agentes económicos y los actores sociales desarrollen con la más plena libertad sus propios intereses y quehaceres teniendo como norte siempre el bien común. Esta es la verdadera esencia de una sociedad libre.

Sentido y fundamentos del proyecto de la centroderecha

• 28 de noviembre de 2012 •

Recientemente se llevó a cabo el Segundo Simposio de Reflexión Programática “Proyectando las ideas de la centro-derecha en la acción política”, convocado por los tres centros de estudios vinculados a esa corriente política –y que contó con la participación del Presidente de la República, Sebastián Piñera, y de los pre candidatos presidenciales– el cual fue una gran oportunidad para debatir sobre los principios y las ideas que deben orientar al sector. A nombre de la Fundación Jaime Guzmán, su Director Ejecutivo Jorge Jaraquemada, expuso sobre el sentido y los fundamentos de la centroderecha. Este es el contenido de su presentación.

Hace exactamente 10 años, en noviembre de 2002, a propósito de la presentación de un libro sobre la situación en América Latina, se afirmaba: *“En el último tiempo hay que celebrar el avance de la cultura de la libertad en América Latina. Casi en todos los países es la primera vez en la historia que se hallan en el poder gobiernos nacidos de elecciones libres y, algo todavía más novedoso, todos ellos aplican, a veces más a regañadientes que con entusiasmo, a menudo más con torpezas que con aciertos, políticas de mercado o, por lo menos, políticas que están más cerca de una economía libre que del populismo intervencionista y estatizante que caracterizó tradicionalmente a los gobiernos de nuestro subcontinente. Es decir, predomina en nuestra América Latina, al menos por ahora, un cierto consenso a favor de la libertad política y de la libertad económica. Y aunque este consenso sea más restringido en torno a la libertad económica, todos los gobiernos, aunque les avergüence confesarlo y algunos también se permitan lanzar andanadas retóricas en contra del mercado, no tienen otro remedio que estimular la competencia y garantizar la libertad económica, porque a costa de reveses, han acabado de entender que, en nuestros días, un país que no sigue esas pautas, se condena a la pobreza, al atraso y aún a la desintegración”* (Jorge Jaraquemada: presentación del libro “Análisis de Escenarios de Inversión en América Latina”, UDP, 2002).

¡Qué lejanas resultan hoy esas palabras! Qué lejanas y qué ancladas en el entusiasmo pretérito que recorría Latinoamérica por ese entonces y que se fue enredando, hasta defraudar ese entusiasmo y poner en jaque esas palabras, en contraste de lo que ha sido la realidad y el avance y consolidación de la libertad en nuestros países.

Por un lado, han persistido la fragilidad democrática y la discrecionalidad y precariedad institucional, particularmente en aquellos regímenes que aunque respeten los rituales electorales de la democracia, no han vacilado en restringir las libertades y derechos de las personas, y han pretendido eliminar todos los controles y contrapesos para ejercer sus facultades sin limitación alguna, comportándose como si fueran dueños absolutos del poder.

Mientras que, por otro lado, el modelo de desarrollo basado en una economía de mercado, abierta y competitiva, que tanta prosperidad ha traído allí donde se ha aplicado, ha recibido fuertes embates del Estado interventor que pugna por regresar y enseñorearse nuevamente en Latinoamérica; del populismo que nos precipita hacia políticas proteccionistas, muchas veces auspiciado por la propia irresponsabilidad de nuestros gobernantes; y también de las propuestas que reclaman un mayor Estado de Bienestar ignorando que lo que hoy observamos en Europa, qué duda cabe, es precisamente la crisis de ese modelo que adormece la libertad y la responsabilidad humanas y desincentiva el esfuerzo personal.

Varios de los países de nuestra región parecen no haber asimilado el fracaso de la ideología socialista y el derrumbe al que condujo a los países que lo experimentaron. Se han dejado seducir por líderes pintorescos y han orientado la proa de sus propios países hacia similares destinos, aplicando la vieja receta del dirigismo estatal que, tan conocida como fracasada, más de una vez ha ahogado la dignidad y libertad en América Latina y empujado por el despeñadero de la pobreza a sus habitantes.

¿Qué faltó entonces, luego de 1989, caído el Muro de Berlín, para que la centroderecha, aparente ganadora de esa batalla, pudiera permear verdadera y permanentemente con su ideal de sociedad libre? Ese ideal que nos habla de una democracia que respeta y protege la dignidad, libertad y derechos de las personas, y al mismo tiempo les exige responsabilidad; ese que nos dice que la libertad política requiere de la libertad económica y que el Estado tiene un rol subsidiario que no debe anular la iniciativa de los particulares sino promoverla.

¿Por qué la economía de mercado que surgió, una vez finalizada la guerra fría, como una suerte de estándar de aplicación global sigue hoy amenazada en su vigencia por la izquierda e incluso, no pocas veces, por una derecha de raigambre corporativista?

Luego que la utopía revolucionaria de los “socialismos reales” se descascarara y desvaneciera en el mundo entero, encontrando refugio para su agonía sólo en unos pocos Estados aún totalitarios, la centroderecha universal comenzó a vaciarse de contenido. Los grupos conservadores y liberales que pugnan en su interior hasta nuestros días, no han podido consensuar una visión unitaria de los bienes humanos comunes que este sector debiera defender en el ámbito público. Urge la necesidad de ese contenido unitario, que es mucho más que una mera enumeración de objetivos y metas, gestiones eficaces o mayores grados de eficiencia técnica.

Por otra parte, ha ido ganando espacio en el debate público, tanto en el plano político como económico, una noción de libertad entendida como la sola afirmación de la autonomía individual, que nos conduce a la impresión, nociva y altanera, de que al hombre todo le está permitido. Estas ideas, llamadas –errónea y comúnmente– progresistas, se concretan en una agenda que privilegia el bien individual sobre el bien común, y el éxito material como fin principal de la existencia humana. Así, es común reivindicar sólo derechos sin asumir ni reconocer deberes; o pensar que todas las posiciones tienen el mismo valor ético y, en consecuencia, son igualmente respetables; o creer que la única regla de legitimidad para dirimir entre esas posiciones es la de la mayoría. El único límite para defender ideas sería entonces la vaga e inmovilizadora regla de no causar daño a terceros, desconociendo el valor esencial y natural de las cosas, los conceptos y las instituciones.

Esta corriente ha permeado a todos los sectores y ha impactado ferozmente el papel del Estado, el derecho y la política, pues la función que les atribuye es esencialmente neutra y técnica. Con ello el único sentido de la política sería permitir el despliegue de la voluntad individual y resolver los conflictos individuales que se dan en la sociedad de manera imparcial, es decir, sin mostrar preferencia por ninguna posición que implique un contenido ético sustancial. Esta perspectiva nos conduce al estatismo económico, al relativismo ético, a reducir a la política a una mera actividad técnica y a un concepto de pluralismo cada vez más cercano al “todo vale”.

Esta actitud intelectual se ha ido instalando en el inconsciente colectivo, negando la posibilidad de alcanzar –en un diálogo razonablemente democrático– verdades objetivas y comunes a todos los hombres. ¿O acaso no depende de ello, por ejemplo, la defensa de la vida del que está por nacer? ¿O la preocupación preferente por la dignidad de los más pobres? ¿O la integridad física y psicológica del menor agredido o explotado sexualmente? ¿O superar el individualismo que desincentiva la participación y estimula la desafección y apatía frente a la política?

Si nuestras concepciones de la persona, del ciudadano y de la sociedad se sustentan en una libertad desvinculada de la verdad sobre cuáles son los bienes de la persona humana –es decir, si la entendemos como simple voluntad individual que no está dispuesta a sujetarse a ningún tipo de limitación, salvo aquella que emana del propio arbitrio personal– entonces no hay proyecto social o político que merezca ser privilegiado.

Así las cosas, el bien común sería un concepto vacío. Si el Estado está para la satisfacción de deseos individuales ¿cuál sería la justificación para limitar algunos de esos deseos en beneficio de la comunidad? Si no hay nada común sobre lo que construir, más allá del simple bienestar material; si no hay algo bueno que podamos compartir como humanidad, porque todo depende de las aspiraciones y proyectos particulares, entonces la comunidad no es otra cosa que un agregado de bienes individuales, cuya limitación y restricción sólo se funda en el poder, y no en la justicia.

Si no existe un bien que jerarquice y equilibre las demandas de manera objetiva, terminará imponiéndose el más fuerte o el mejor organizado, sin importar su grado de representatividad o el contenido de fondo de su proyecto. Es muy gráfica la toma de las dependencias del Senado por un grupo de activistas el año pasado y la negativa de su entonces Presidente de desalojarlos. Sin verdad, no hay más que pura horizontalidad, y en ella no hay posibilidad de proyecto social.

La penetración en nuestra sociedad de la corriente relativista ha tenido consecuencias. Por una parte, un ciudadano que ejerce una demanda de mayor autonomía y que está más dispuesto a luchar por sus derechos que a esforzarse por cumplir sus deberes. Por otra, un sistema político que, al no reconocer valores y principios que ordenan la sociedad, termina cediendo ante presiones de grupos minoritarios que defienden intereses particulares en diferentes ámbitos, lo que constituye una forma contemporánea y mucho más sutil de corporativismo, esta vez de raigambre cultural más que económica. Y, finalmente, una centroderecha que, atraída por estas ideas, está cerca de abrazar esos eslóganes para huir de la impopularidad. Pero hay que considerar que, parafraseando a Octavio Paz, el relativismo podrá *“ocultar la realidad, pero no la hace desaparecer; un día u otro la realidad desgarrará los velos y reaparece”* (Octavio Paz: “El peregrino en su patria”, revista Política N°15, 1988, p.22).

Ello ocurre porque no hay un proyecto propio que defender. Porque después de la caída del Muro pasamos de la proactividad de las ideas a la reactividad de las posiciones. Porque bajo las banderas de la tolerancia, poco a poco, se ha ido construyendo una sociedad de espaldas a la persona, sin valores y que impone, desde el Estado, una ideología que niega la dimensión espiritual.

¿Por qué el Estado puede prohibir la venta de un “Súper 8” en los colegios y al mismo tiempo distribuir a los adolescentes la “píldora del día después” sin el conocimiento de sus padres? ¿Por qué la obesidad es más grave que la vida de un ser humano que está por nacer?

Lo paradójico es que el proyecto relativista se presenta a sí mismo como indiferente frente a las opciones morales, sin embargo, en la práctica, conlleva también una elección ética, pues la supuesta neutralidad no es más que una toma de posición, aquella que sostiene que lo bueno y verdadero es fruto de la decisión individual.

De este modo, el que podemos denominar pensamiento de la centroderecha tradicional debiera responder a los siguientes desafíos conceptuales contemporáneos:

- Frente a la violencia física y psicológica como método de acción política: volver a valorar el respeto por el Estado de Derecho y el sentido de autoridad.
- Frente a demandas crecientes por obtenerlo todo del Estado sin costo alguno: volver a valorar el esfuerzo y mérito individual y la labor subsidiaria del Estado.
- Frente a la ideologización del contenido de los derechos humanos: volver a dotar de sentido el valor de la dignidad humana y lo que significa un desarrollo integral de la persona y la familia.
- Frente a la ideologización del discurso sobre los bienes y recursos con los que cuenta Chile para afrontar los desafíos urgentes que tenemos como país: una institucionalidad fuerte que dé seguridad a los espíritus emprendedores.
- Frente al discurso que pretende institucionalizar cualquier forma de convivencia afectiva humana: volver a promover la estabilidad y solidez de la familia basada en el matrimonio heterosexual.
- Frente a los eslóganes que satanizan el lucro y pretenden hacer del Estado el principal productor de bienes y servicios: volver a defender la propiedad privada y el legítimo derecho a percibir los frutos del emprendimiento y del propio esfuerzo.
- Frente al engaño de sostener que la derecha defiende a los ricos en desmedro de los pobres: mantener la preocupación preferente por éstos, pero sin caer en el populismo demagógico, sino que defendiendo la idea de que a los pobres no se los ayuda destruyendo a los que tienen

más, porque lo que queremos es precisamente que muchos de esos pobres puedan también tener más.

- Frente a la falsa idea de que la libertad es hacer cualquier cosa: volver a defender el binomio libertad-responsabilidad, asumiendo que ésta es la columna más sólida donde debiéramos apoyar la legitimidad de nuestros actos; y enfatizando que una sociedad sana es aquella que se construye no sólo exigiendo derechos, sino también cumpliendo deberes.

Ese es el estatuto que sostiene la vida en sociedad porque, en verdad, no hay ningún derecho cuya titularidad no arranque, precisamente, de la existencia de un deber. Lo contrario es la libertad de los deseos, un falso albedrío; porque si las opciones son indiferentes y da lo mismo qué escoger, entonces lo que hay es el sin sentido de la vida que conduce al vacío existencial.

Por lo tanto, la tolerancia propia de una sociedad plural no puede ser confundida con la validación pública de cualquier elección o conducta, bajo una aparente neutralidad que esconde el abandono de lo más profundo de la tarea humana, de aquello por lo que vale la pena vivir, la búsqueda incesante por una vida justa y buena.

La sociedad se enriquece por las distintas visiones y comportamientos, pero se destruye en el vacío de la inexistencia de proyectos compartidos. La sociedad tiene unos pocos principios comunes fundamentales que todos debemos honrar y que no pueden estar entregados a la decisión de cada cual. Esos principios se refieren, principalmente, a unos pocos fines o bienes de la sociedad.

Por eso es que la discusión sobre el desdibujamiento de la centroderecha ha ocupado un lugar importante en el debate público este último tiempo. De hecho, el término relato –es decir, el fundamento filosófico que justifica y da un sentido coherente a las políticas públicas para que éstas no se vuelvan erráticas– ha circulado en el ambiente político más por su

ausencia que por su eventual contenido. Es urgente, entonces, revalidar un relato, un proyecto, una gesta a la cual invitar a la ciudadanía.

Lo que queda no es halagar servilmente la desorientación valórica ni económica, que sólo alimentan el estatismo y el individualismo. Por el contrario, el debate que se debe alentar requiere centrar el discurso en una visión antropológica que le otorgue contenido al concepto de desarrollo integral y que logre encauzar los diferentes proyectos personales con el bien común.

Ese contenido puede ser definido mediante la razón humana en un debate objetivo y racional, y puede concretarse en diversas y legítimas formas de vida. Desde esta perspectiva, el reconocimiento a la necesaria libertad para elegir los medios a través de los cuales las personas y las comunidades humanas alcanzan esa verdad y ese bien, resulta un valor fundamental de la dignidad humana que debe ser respetado por toda sociedad política.

En la búsqueda de una sociedad justa, del bien común, existe ciertamente un espacio para la técnica, pero sus herramientas y destrezas para lograr beneficios para la sociedad están al servicio de una decisión que, en último término, es política y, por ende, también es ética.

Se puede decir con propiedad que la política es mucho más que las “políticas públicas” o un largo listado de temas y soluciones. ¡Cuán claro quedó esto en las últimas elecciones municipales! La buena gestión y los números en orden no bastaron para conquistar electores. Ya lo decía Jaime Guzmán: a las poblaciones no se va a ganar votos, sino a conquistar corazones, porque es toda la persona a la que hay que sumar en el desarrollo de nuestro proyecto.

Nadie, por capacitado y eficiente que sea, puede eludir por mucho tiempo asumir posiciones políticas o éticas que comprometen su visión de persona y sociedad. Al final, se quiera o no, entre las alternativas

posibles frente a un problema específico, siempre existe como trasfondo una posición ética. ¿O acaso no hay una fuerte componente moral en la decisión sobre el salario ético; o en el aumento del post natal; o en las políticas de conciliación trabajo-familia; o en la necesidad de mejorar la calidad de la educación?

La implementación de las políticas que se hacen cargo de todos estos temas ciertamente requiere de criterios técnicos y lo que corresponde a los políticos es determinar, dentro de esas alternativas que se presentan –todas técnicamente adecuadas– cuál es la solución más justa posible o, lo que es lo mismo, cuál es la más ética. Es decir, cuál resulta más conveniente para el bien común.

Esta valoración se logra, en buena medida, a través de la recuperación del espacio privado y, como consecuencia de ello, del retroceso del Estado. No debe recurrirse al Estado cuando puede recurrirse a la libre iniciativa privada. La injerencia estatal en amplios espacios de la vida cotidiana de las personas no es sana. Es imprescindible desembarazarse de la presencia del Estado, a veces asfixiante, allí donde es innecesaria, contener su poder y traspasarlo a la gente. Son las personas quienes mejor saben cuáles son sus necesidades y la forma de satisfacerlas. Cuando existe el poder discrecional de otorgar o modificar derechos que favorecen a unos y perjudican a otros, se desincentiva la iniciativa emprendedora de los particulares y se estimula a los grupos que están en el gobierno y que controlan esas instancias de decisión política a generar más regulaciones porque ellas son la fuente de su poder.

La tarea que se viene no es fácil. Hoy, más que nunca, la verdad y el bien son palabras menospreciadas e incluso ridiculizadas en foros y debates, pero eso no puede inhibirnos. Hay que superar esa anemia espiritual que nos impulsa a ser indiferentes ante la verdad y el error o la mentira. Se requieren convicciones firmes y un gran sentido de autoridad. Se requiere de voluntad y liderazgo político. Como Jaime Guzmán señaló en su momento, es necesario estar dispuesto a hacerse cargo de ciertas incomprensiones y falta de popularidad, pues “*el*

liderazgo político consiste en guiar a la opinión pública en lugar de alabarla servilmente o dejarse llevar por sus vaivenes” (Jaime Guzmán: columna en diario La Tercera, 23 de abril de 1989).

Lo que no se debe perder de vista es que toda discusión política será siempre ética antes que técnica y que todo discurso político presupone una concepción sobre el ser humano. Lo que está en juego en el debate actual, entonces, no es el lucro, ni una asamblea constituyente, ni una eventual alza de impuestos, sino la visión de persona y de sociedad que propone cada sector.

Descentralización: un tema pendiente

• 30 de mayo de 2012 •

A propósito de la última cuenta pública presidencial se ha vuelto a hablar sobre descentralización. Aunque es un anhelo ampliamente compartido por todos los sectores políticos, son pocos los avances que pueden apreciarse desde el retorno a la democracia. Las propuestas de la actual administración van por el camino correcto, pero es importante avanzar más rápido. La descentralización es un tema ineludible de los países que aspiran a ser desarrollados.

I. Introducción

A propósito del mensaje presidencial del pasado 21 de mayo, interesa reflexionar más sobre uno de los puntos, importantes y conflictivos, de la agenda presidencial: la descentralización. Este fenómeno es una de las consecuencias más características del crecimiento de los Estados modernos. A mayor desarrollo, es necesario distribuir o delegar parte de las facultades de los órganos centrales en los regionales para potenciar las divisiones territoriales, permitiendo que éstas crezcan y, con ellas, todo el Estado. Así, éste cumple su rol subsidiario porque –salvo que se trate de soberanía– no interfiere en las estructuras básicas de la organización territorial chilena.

Esta materia fue uno de los siete ejes prioritarios del gobierno del Presidente Sebastián Piñera Y el mensaje presidencial del año pasado incluyó 31 medidas de descentralización a nivel administrativo, fiscal y político, las cuales se han completado en un 65%, pues 20 de ellas están en funcionamiento. Por lo tanto, la tarea sigue pendiente.

Las reformas implementadas son un avance, pero en absoluto, agotan el tema. Muchos de los proyectos de ley iniciados a partir del mensaje del Presidente Piñera siguen durmiendo en el Congreso, a pesar de ser los emblemas de esta administración en el camino hacia la descentralización.

A nivel gubernamental se debe profundizar el concepto de descentralización de acuerdo a lo señalado por el Derecho Político. Y no deben confundirse las medidas de mitigación para zonas extremas –ciudades aisladas o de baja densidad poblacional– con verdaderas soluciones legislativas para que las comunidades más alejadas de Chile tengan mayor poder de decisión en los distintos aspectos de su vida comunitaria. No es irrelevante la forma en que las regiones administran sus recursos o el mecanismo eleccionario para ser efectivamente representados a nivel regional. Así, los cargos de la administración del Estado estarán investidos de mayor control regional y aumentará su capacidad de gestión y transparencia en el ejercicio de sus funciones.

II. Reseña histórica de la centralización chilena

En la Constitución de 1833 se establecía expresamente que la República de Chile es “una e indivisible”. Esto se reafirmó en la Carta Fundamental de 1925 al consagrar que el Estado de Chile era unitario. También, estableció un sistema de administración –en teoría descentralizado– que en la práctica no se cumplió porque cada órgano de la Provincia, Delegación o Subdelegación estaba subordinado a la voluntad del Intendente. Esto se explicaba por el gran temor que existía en la época, de que se desvirtuara la naturaleza jurídica de Estado Unitario.

Actualmente, en el artículo 3° de la Constitución Política de la República se señala lo siguiente:

“El Estado de Chile es unitario.

La administración del Estado será funcional y territorialmente descentralizada, o desconcentrada en su caso, de conformidad a la ley.

Los órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional”.¹

En el proceso de redacción de la Constitución hay múltiples referencias a la descentralización. En el acta constitucional N° 2 el constituyente establece los principios básicos que deben inspirar a nuestra Constitución, entre estos destaca: “Propender a la descentralización administrativa”. En este punto, integrantes de la comisión manifestaron que se deben precisar algunas ideas sobre la institucionalidad como la “mayor descentralización en el aspecto geográfico”.²

1. Véase Constitución Política de la República de Chile (2010): Edición Oficial, Decimocuarta Edición (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), p. 12

2. Actas oficiales de la Comisión Constituyente (25 de Septiembre de 1973, Segunda Sesión): Ejemplar N° 13, pp. 4-5.

En la sesión tercera del acta constitucional N°1 bajo el título de Metas Fundamentales para la Nueva Constitución se hace referencia a la “descentralización regional”, explicándose a continuación que [...] *es indispensable establecer la descentralización regional a fin de que las provincias y departamentos agrupados en zonas de carácter geopolítico, con condiciones socio-económicas similares, puedan, a través de sus organismos regionales, tener una efectiva participación en el proceso político, social y económico de la nación.*

*Esto supone modificaciones al Régimen Administrativo Interior y a la legislación sobre las Municipalidades.*³

Si bien a partir de la elaboración del nuevo texto constitucional hay una clara intención de promover la descentralización, en la práctica y hasta nuestros días podemos sostener que el Estado de Chile es teóricamente descentralizado, pero realmente centralizado.

III.- Conceptos de regionalización, descentralización, centralización y desconcentración

La regionalización se puede conceptualizar como la división geopolítica realizada en nuestro país para mejorar la aplicación de políticas del gobierno central y potenciar el desarrollo de todos los sectores territoriales del país. Los factores que se consideraron para la reforma del país y el surgimiento de trece regiones fueron fundamentalmente: la ubicación geográfica, la producción de recursos naturales y la identidad cultural de los habitantes de un determinado territorio.

Los conceptos de centralización o descentralización dicen relación con la administración funcional del Estado de Chile. A su vez, la centralización se clasifica en concentración y desconcentración.

3. Actas oficiales de la Comisión Constituyente (26 de Septiembre de 1973, Tercera Sesión): Ejemplar N° 13, pp. 4-5.

Existe concentración si las autoridades locales se dedican única y exclusivamente a cumplir las directrices de la autoridad central, es decir, a prestar el servicio que les encomendó el gobierno de turno ubicado, territorialmente y por regla general, en la capital del Estado, y que también designa a las principales autoridades del gobierno regional.⁴ Según esto, la política impartida por el gobierno central informa a todos los órganos locales.

La desconcentración significa que a los órganos locales se les entrega cierta autonomía para que puedan decidir, en virtud de la ley, sobre materias propias de su competencia a nivel local, pero en armonía a las directrices o del gobierno central.

La región, según el constituyente de 1980 [...] *debe estar concebida como una forma de descentralización y desconcentración administrativas en la esfera territorial dentro del sistema administrativo unitario y presidencial del país.*

Cabe señalar que la transferencia de competencias administrativas a las regiones, provincias y comunas, no se opone ni desvirtúa la naturaleza unitaria del Estado de Chile, sino por el contrario, la reafirma debido a que las regiones construyen, desde sus diversas peculiaridades, un esquema propio de aprovechamiento de recursos naturales y humanos para lograr el mayor desarrollo posible en materias económicas, educacionales, sociales y culturales.

IV.- Sistema actual y sus desventajas para el desarrollo del país

El país se compone de quince regiones, las cuales, a su vez, están divididas en provincias que se subdividen en comunas.

4. SILVA BASCUÑAN, Alejandro (1997): Tratado de Derecho Constitucional, t. I Principios Estado y Gobierno, Segunda Edición (Santiago de Chile, Editorial Jurídica de Chile), pp. 519-520

La región que abarca mayor cantidad de habitantes por kilómetros cuadrados es la Metropolitana. Además, concentra la mayor actividad económica del país debido a que es sede del Poder Ejecutivo y en ella se ubican las matrices de las principales empresas nacionales y extranjeras.

Como ya se mencionó, en Santiago se concentra la mayor cantidad de personas, empresas, bienes y servicios. Esto hace que sean notorias las diferencias, no sólo en los aspectos ya mencionados, sino también en nivel de estrés y agitación con que se vive día a día, en los índices de contaminación, congestión, tiempo perdido en viajes casa-trabajo y seguridad, entre otros.

La interrogante es ¿por qué se produce esta situación? Sin duda, como todo fenómeno político obedece a causas multifactoriales. Sin embargo, un elemento indiscutido, es la centralización y concentración de la mayoría de los organismos públicos jerarquizados. En efecto, todos los jefes de los principales servicios públicos del país están en Santiago. Esto no sería problema si no tuvieran tantas atribuciones respecto de los órganos inferiores que dependen de ellos, pues no se generaría tanta burocracia al momento de resolver asuntos de su competencia. Sin embargo, la realidad suele ser diferente, por lo que termina siendo más fácil para un ciudadano chileno estar más cerca de la “cabeza del órgano que de sus extensiones”. Lo anterior, porque a medida que los funcionarios se distancian del poder central, hasta la diligencia menos importante termina siendo una gran burocracia que produce aumento de tiempo y costos, a la vez que disminuye la capacidad y calidad de los servicios que prestan los órganos regionales.

Según la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, el Gobierno y la Administración del Estado, corresponde al Presidente de la República con auxilio de los órganos establecidos por la Constitución o las leyes. Entre éstos se encuentran los Ministerios, Servicios Públicos, Intendencias, Gobernaciones, Gobiernos Regionales y las Municipalidades, que integran la “Administración del Estado”. Por un lado, su componente

humano es diverso debido a que cumple diferentes funciones y se exigen requisitos particulares para cada cargo y, por otro, los que están al final de la pirámide tienen que actuar conforme a las instrucciones del superior jerárquico.

En la Ley de Bases se establece que los servicios públicos serán centralizados y descentralizados, dependiendo de si tienen o no personalidad jurídica y patrimonio propio o actúan con los del Fisco. No obstante y sin importar la razón social bajo la que se desempeñen, si han sido creados para desarrollar su labor en toda la región o en parte de ella, por lo tanto, estarán sometidos a la supervigilancia del Intendente respectivo, sometiéndose, en el ejercicio de sus funciones, a las políticas dictadas por el gobierno central. En realidad, esta es una forma de concentración de poder y provoca que las iniciativas regionales que puedan tener los servicios se sometan a lo que el gobierno estime conveniente para la respectiva región.

La excesiva centralización inhibe la iniciativa de los funcionarios de los respectivos servicios para plantearse los problemas existentes en el lugar donde desarrollan su trabajo y para buscar soluciones efectivas. Como es lógico, la “mentalidad centralizada” prefiere esperar que la solución se le entregue “desde arriba”.

La figura de los intendentes existe desde las primeras Cartas Fundamentales del país. Sus facultades y características eran similares a las que tienen hoy en día. Actualmente la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, establece que el Intendente es representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Tiene como función principal, dirigir el gobierno interior en conformidad a la política central, también, mantener informado al Ejecutivo del cumplimiento de las “funciones del gobierno interior en la región”. Esta facultad se debe modificar para que los Intendentes velen, primero, por las necesidades de la comunidad regional y, luego, por el cumplimiento de las metas que se había propuesto el gobierno de turno para esa región.

Las atribuciones del gobernador, de acuerdo a las que la ley señala, no difieren mucho de las Intendente. Ello explica por qué, en regiones con menor cantidad de habitantes, suele producirse la confusión entre el Intendente y el Gobernador. La experiencia ha indicado que el sistema parece poco eficiente y por lo tanto cabría preguntarse cómo distribuir mejor los recursos, considerando las necesidades propias de cada provincia.

Si bien las municipalidades gozan de mayor autonomía a nivel regional, tienen ciertas restricciones en materia de planes de desarrollo, políticas de prestación de servicios, proyectos de inversión y, finalmente, de su presupuesto y los servicios que encomienden a terceros. Las facultades de los órganos locales son limitadas, más si se trata de materias económicas o de políticas públicas, que implican mayor independencia respecto al gobierno central. El patrimonio de las municipalidades proviene de recursos propios –bastante escasos en su mayoría– complementado con el aporte fiscal del gobierno central.

Corolario de lo anterior es que las regiones, provincias y comunas generan sólo en parte sus propios fondos. Esto resta autonomía política y ocasiona que las necesidades locales tarden en cubrirse.

La Ley N° 18.575 contempla la participación ciudadana en las políticas, planes, programas y acciones que implemente el gobierno central, pero no se señala en qué materias del acontecer regional podrán participar ni tampoco se especifica si su opinión es vinculante o no. Finalmente, la estructura de esta participación ciudadana debe ser planificada e instaurada por cada órgano de la Administración de Estado. En esta última parte, no se menciona la jerarquía, pero del espíritu de la ley se puede decir que las directrices serán dictadas por el superior jerárquico del órgano.

El sistema político-institucional imperante en el país planifica y dispone desde el gobierno central, limitando a las regiones y, en algunas oportunidades impide que éstas alcancen un óptimo nivel de descentralización, según el objetivo visualizado al regionalizar Chile.

V. El programa de gobierno de Sebastián Piñera

En su última cuenta pública el Presidente Piñera señaló algunos de los avances del último año en materia de descentralización. Entre ellas, mencionó las siguientes:

- a) Aumento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (para este año llega a \$ 867mil MM, casi duplicando el promedio del periodo 2006-2009).
- b) Creación de otros fondos regionales, como el Fondo de Inversión y Reconversión Regional.
- c) Aumento del fondo común municipal, que llega a \$727 mil MM, casi un 20% más que en 2009.
- d) Impulso de la elección directa de los consejeros regionales y facilitar la realización de plebiscitos comunales y consultas ciudadanas.

Si se comparan estas medidas con su propuesta de gobierno, es posible constatar que aún hay mucho por avanzar. En efecto, dicho programa señalaba que el objetivo de su gobierno en materia de descentralización sería eliminar las barreras que la impiden, dando un salto significativo en favor de las regiones y comunas. Para ello se trabajaría en seis ejes fundamentales⁵:

1. La descentralización fiscal. Esto significa mayores recursos para las regiones y comunas exentos de un manejo discrecional desde el Gobierno Central. Un porcentaje mayoritario de la inversión pública será de decisión regional. Las políticas para alcanzar esto serán terminar con la discrecionalidad del Gobierno Central en la distribución de recursos de inversión a regiones. Así, el 100% de los

5. Véase *Programa de gobierno para el cambio. El futuro y la esperanza*. Sebastián Piñera. pp. 130-132.

recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) serán entregados a regiones en la Ley de Presupuestos por medio de parámetros objetivos y verificables.

2. Fortalecimiento de la capacidad de gestión de los gobiernos regionales y comunales, dándole reconocimiento legal al cargo de Administrador Regional que, al igual que el administrador municipal, colaborará con el intendente en la conducción ejecutiva del Gobierno Regional.

3. Fortalecimiento de la probidad, transparencia y la rendición de cuentas a nivel de gobiernos regionales, creando la figura de «notable abandono de deberes», con la remoción del cargo respectivo.

4. Descentralización Política, lo cual implica concretar la elección directa de los Consejeros Regionales. Lo anterior en concordancia con un sistema electoral que dé garantías de democracia y gobernabilidad para un adecuado funcionamiento del rol que el Consejo tiene en cada región.

5. Aliviar la burocracia en las regiones, para lo cual se modificará el rol del gobernador en las provincias. Para ello sus funciones específicas, que muchas veces duplican las del intendente, serán asumidas por éste en aquellos casos en que la provincia sea asiento de la capital regional.

Como puede verse, los avances obtenidos hasta ahora, son más cuantitativos que cualitativos. De todos los ejes antes mencionados, se dio prioridad al primero, pero sólo aumentando recursos, sin velar por una mayor libertad y discrecionalidad en el uso de los mismos. Por último, el eje de descentralización política tuvo una mención expresa, pero más con reiteración de intenciones que con medidas concretas. Es necesario, entonces, reactivar la política de descentralización en base a los mismos ejes de trabajo ya propuestos en el mensaje presidencial.

VI. Propuestas para la implementación de políticas que aumenten la eficacia administrativa, social y económica de las regiones de Chile

Nuestro país se considera en vías de desarrollo y, constitucionalmente, es una República democrática. La descentralización es la consecuencia lógica de un país desarrollado y democrático, donde existe la confianza por parte del Ejecutivo de que los órganos inferiores están suficientemente capacitados para cumplir las labores que se les encomienden por ley, sin que sea necesario ni esencial la decisión del gobierno central.

Lo anterior, sin embargo, no significa que no exista control. Una correcta institucionalidad que promueva la descentralización deberá establecer sistemas de supervigilancia de los actos que ejecuten para evitar la comisión de abusos en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, las regiones deben tener mayor autonomía en cuanto a la forma de emplear sus recursos ya que la Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, sólo le otorga al gobierno regional, la facultad de elaborar los planes, políticas de desarrollo y su proyecto de presupuesto, pero siempre ajustado a la política nacional de desarrollo. Por tanto, no existe un mínimo de independencia financiera ni política, pues el gobierno central no está obligado a aprobar lo que las regiones le presenten al respecto.

El Ejecutivo ha despachado cinco proyectos de ley con la intención de descentralizar. Sin embargo, parecen medidas paliativas o formas de compensar o simples incentivos para las regiones, con énfasis, en las extremas. Un ejemplo de ello, es el proyecto de ley que establece elecciones directas para los Consejeros Regionales –actualmente elegidos por los concejales de cada región– no obstante, en el proyecto no se le otorgan mayores facultades a éstos.

En el año 2010 se implementó un sistema de “Política Nacional de Localidades Aisladas” que tiene como finalidad que los gobiernos

regionales, con ayuda de las Subsecretarías de Desarrollo Regional, aumenten la participación en su desarrollo.

Para profundizar el proceso de descentralización en Chile se proponen reformar e introducir algunos cambios esenciales de rango Constitucional y legal. Entre ellos:

- El Intendente debe seguir siendo de exclusiva confianza del Presidente de la República, pero sus atribuciones deben ser más amplias. Por ejemplo, la capacidad de disponer con mayor libertad los recursos y planificar los proyectos regionales de acuerdo a los intereses de la región, siempre que no atenten contra los principios y políticas del gobierno. Para este efecto, ayudaría que en el presupuesto nacional existiera mayor claridad de cuánto es el monto de dinero que se le asigna a las regiones
- La figura del Gobernador podría ser mantenida sólo en las regiones que, por su mayor densidad poblacional, lo justifique.
- Para que exista real descentralización no hay que olvidar a las Municipalidades. Se les debe dar potestad para una mayor independencia económica, ya que su rol es fundamental para canalizar las inquietudes y necesidades de los habitantes de cada comuna. Además, las municipalidades de sectores apartados –generalmente de escasos recursos– deberían disponer de un fondo especial destinado a la contratación de profesionales de excelencia para las distintas áreas. De esta manera, el sistema adquiere mejor calidad e idoneidad y los funcionarios serán capaces de resolver de manera eficaz y efectiva los problemas que los habitantes les presenten.
- Una medida que no apunta directamente a la descentralización, pero que sin duda contribuiría a ella, consiste en perfeccionar los requisitos para ser elegido concejal, por ejemplo el que actualmente exige “saber leer y escribir”. Esto contribuiría

a aumentar la confianza del gobierno central en cuanto a la idoneidad de algunas autoridades de regiones para poder administrar adecuadamente los recursos.

- El fortalecimiento de las condiciones de comunicabilidad territorial, educacionales, culturales y de bienestar social en las regiones extremas es fundamental para una adecuada descentralización. Ello contribuiría a que los habitantes de las mismas no emigren desde los extremos hacia el centro, pues geopolíticamente implica el peligro de debilitar la soberanía en zonas estratégicas.

Principales reformas en democracia ¿Cómo las valora la ciudadanía?

• 11 de julio de 2012 •

Desde el año 1990 se han realizado en Chile una serie de reformas, en diversos ámbitos, que han impactado directa o indirectamente en la vida de los ciudadanos. La Fundación Jaime Guzmán ha considerado relevante saber cómo califican los chilenos la utilidad de esas transformaciones para el país y qué relación hay entre esa evaluación y la de los presidentes que las han llevado a cabo.

I. Introducción

Cuando se habla de reforma, se hace mención a aquel cambio que se propone, proyecta o bien se ejecuta sobre determinada área del quehacer nacional con el objetivo de conseguir una innovación y mejora en el rendimiento de ese ámbito de competencia. La inspiración de todas ellas era que mediante su funcionamiento y puesta en práctica se lograran beneficios para la comunidad en el corto o largo plazo.

Desde el año 1990, con el regreso de la democracia, Chile ha experimentado numerosas reformas políticas, sociales, económicas e institucionales que han cambiado considerablemente las características de nuestro país.

Aunque la institucionalidad heredada del gobierno militar no ha variado en sus pilares fundamentales, sí se han producido muchas modificaciones en un sinnúmero de materias. Para la Fundación Jaime Guzmán es de gran interés conocer la percepción de la gente sobre el resultado de aquellas transformaciones que más han incidido en la vida diaria de los chilenos. Para eso realizó una encuesta en la que se identificaba la reforma y se le pedía a los encuestados calificarla con una nota de 1.0 a 7.0.

El estudio se realizó en base a entrevistas telefónicas con un cuestionario estructurado de 26 preguntas. El grupo objetivo fueron hombres y mujeres mayores de 18 años de la región Metropolitana. El tamaño de la muestra fueron quinientos treinta y dos casos realizados de manera proporcional a la distribución comunal del grupo objetivo de acuerdo censo y a proyección de población realizada por INE. Además, fueron sorteados de manera aleatoria simple controlando cuotas por comuna y sexo y nivel socioeconómico. El margen de error de la muestra es de un 3.2%, y el índice de confianza es de un 98,6%.

II. Reformas de los últimos veintidós años que fueron evaluadas

Las siguientes son las reformas evaluadas por el presente estudio:

1. Elección de alcaldes y concejales mediante votación directa: antes de que se celebraran las elecciones de 1992, los alcaldes en ejercicio habían sido nombrados por el gobierno militar antes de dejar el poder en marzo de 1990. De acuerdo a la Constitución de 1980, los alcaldes serían nombrados por el Consejo de Desarrollo Comunal (CODECO) a excepción de 15 comunas, donde el Presidente Patricio Aylwin tuvo facultad para nombrar a personeros de su confianza.

2. El sistema de concesiones en obras públicas: hasta la primera mitad de la década de los 90 Chile tenía una precaria infraestructura en este sector. Esta situación llevó a implementar un sistema de inversión y mantención de obras públicas, mediante una alianza público-privada que permitió a los inversionistas financiar obras económicamente rentables, recuperando su inversión a través del cobro directo de una tarifa a los usuarios.

3. Estatuto docente: es el marco jurídico que, desde enero del año 1997, regula el trabajo de los profesionales de la educación de los colegios municipales y particulares subvencionados en Chile.

4. Reforma tributaria del año 2003: con esta reforma se aumentó el IVA a 19% y se subieron los impuestos a las empresas de un 15% a un 17%.

5. Reforma Procesal Penal: esta reforma reemplazó el antiguo sistema inquisitivo y escrito que operaba en Chile desde principios del siglo XX, por un sistema acusatorio y oral, cuyos protagonistas son los Fiscales del Ministerio Público y los Defensores, que deben litigar (acusando y defendiendo al imputado respectivamente) en procedimientos orales, ante los Juzgados de Garantía o Tribunales de Juicio Oral en lo Penal, según sea el caso.

6. Tratados de libre comercio: son los acuerdos comerciales, regionales o bilaterales que Chile comenzó a celebrar con otros países, como por ejemplo Estados Unidos y varios de Europa, para ampliar el mercado de bienes y servicios. Básicamente, consisten en la eliminación o rebaja sustancial de los aranceles para los bienes entre las partes.

7. Jornada Escolar Completa: la Jornada Escolar Completa es un programa que consiste en aumentar la permanencia de los alumnos en las escuelas en aproximadamente un 30 % anual, significando en la práctica que los establecimientos que funcionaban en doble turno hasta ese entonces (una jornada en la mañana y otra en la tarde) debieron operar en una única jornada.

8. Privatizaciones de empresas públicas: se refiere al proceso de venta de empresas del Estado al sector privado, tales como los puertos, las empresas eléctricas y las empresas sanitarias.

9. Sistema de Alta Dirección Pública: es un sistema creado para profesionalizar los altos cargos del Estado. Se trata que las más altas responsabilidades sean ejercidas por personas competentes e idóneas, elegidas mediante concursos públicos y transparentes. Es un sistema confidencial y no discriminatorio, en que prima la búsqueda de competencias por sobre otras consideraciones.

10. Financiamiento público de las campañas electorales: regula el aporte de privados y la entrega de un subsidio por parte del estado a los candidatos por cada voto que reciben.

11. Creación del programa Chile Solidario: es el componente del Sistema de Protección Social que se dedica a la atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

12. Plan AUGE: el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas consiste, en una reglamentación sanitaria que garantiza el acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud. Las garantías explícitas son: acceso, oportunidad, calidad y bajo costo.

13. Bono AUGE: es un instrumento con el que el asegurado de Fonasa, a quien no le han respetado los plazos de atención para un problema de salud Auge, puede acceder a la prestación requerida en otro establecimiento asistencial, público o privado, designado por el propio Fonasa.

14. Tribunales de familia: son tribunales especializados en juicios de naturaleza familiar, tales como adopción, bienes familiares, pensión de alimentos, tuición y cuidado de los hijos, entre otros.

15. Pensión Básica Solidaria: es el beneficio financiado por el Estado al que pueden acceder las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia, y que reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la ley. Su objetivo, en términos generales, es asegurar una jubilación mínima a todas las personas.

16. Inscripción automática y voto voluntario: esta reforma generará un crecimiento histórico del padrón electoral, abarcando, por primera vez en la historia del país, a la totalidad de ciudadanos con derecho a sufragio. Con su implementación quedan inscritos los chilenos nacidos en Chile mayores de 17 años que no lo han hecho voluntariamente.

17. Transantiago: es el Plan de Transporte Público de Santiago, que consiste en un sistema integrado de buses y tren subterráneo que opera en la capital desde el año 2007.

18. Ingreso Ético Familiar: es un conjunto de transferencias directas de recursos para las personas en situación de pobreza. El mecanismo busca proporcionar los incentivos para que, a través de su esfuerzo y responsabilidad, las personas puedan asegurar un ingreso mínimo si la familia cumple algunos requisitos y alcanza ciertos logros (por ejemplo, control de niño sano y asistencia al colegio)

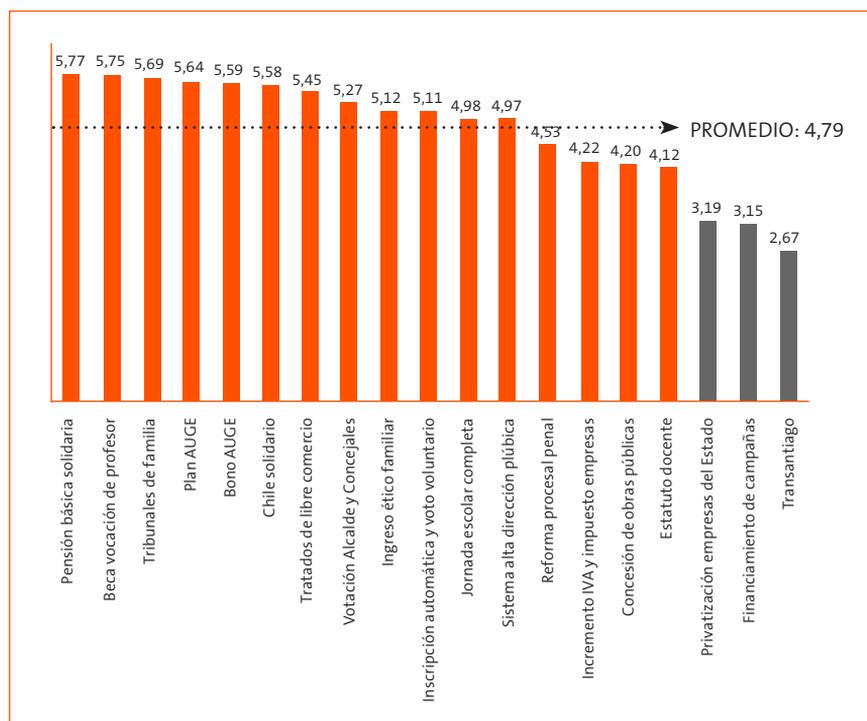
19. Beca Vocación de Profesor: beca que otorga el Ministerio de Educación, destinada a estudiantes que se matriculen por primera vez como alumnos

de primer año en carreras de Pedagogía que se encuentren acreditadas ante la Comisión Nacional de Acreditación al 31 de diciembre de 2011. Se requiere haber obtenido al menos 600 puntos en la PSU para obtener gratuidad del arancel y 700 o más, para recibir adicionalmente un aporte de \$80.000.- mensuales.

III. Principales resultados de la encuesta

A los encuestados se les solicitó que calificaran la utilidad para Chile de cada una de las reformas realizadas en Chile a partir de 1990. Dicha calificación fue con nota de 1.0 a 7.0 donde 1.0 es la nota mínima y 7.0 la máxima. El gráfico N°1 muestra las diecinueve reformas evaluadas por orden de nota.

Gráfico N° 1: Resultados evaluación reformas en democracia



Como se aprecia en el gráfico, existe una amplia varianza en las notas obtenidas por las reformas evaluadas. Estas van desde el 5.8 al 2.7, con un promedio aproximado de 4.8. Entre las medidas sometidas a evaluación destacan dos grupos:

1. Las seis medidas mejor evaluadas: sus calificaciones son muy similares y están entre 5.8 y 5.6. y en promedio obtienen una nota de 5.7. Se caracterizan por ser en su mayoría sociales, lo que probablemente explica su buena calificación.

2. Las seis medidas peor evaluadas: el rango de sus calificaciones es desde 4.2 a 2.7 y en promedio estas medidas obtienen una nota de 3.6. Estas medidas son de naturaleza más variada, pues hay políticas, sociales y económicas.

Como se observa en el gráfico N° 1 La peor nota es para el sistema de transporte público de Santiago, lo cual es concordante con la gran cantidad de problemas que ha tenido desde su implementación hasta hoy. La segunda peor calificación es para una reforma netamente política, como es el financiamiento de las campañas electorales. Ello también parece concordar con el creciente desprestigio que ha venido experimentando la clase política. La tercera peor nota se la lleva una reforma político-económica, como lo es la privatización de empresas estatales. Ello puede deberse a las constantes críticas que la economía de mercado ha recibido desde los llamados “actores sociales” –con su bandera de lucha: el lucro en educación– y desde los sectores políticos de la izquierda más extrema, durante los últimos años.

IV. Tipo de políticas mejor y peor evaluadas

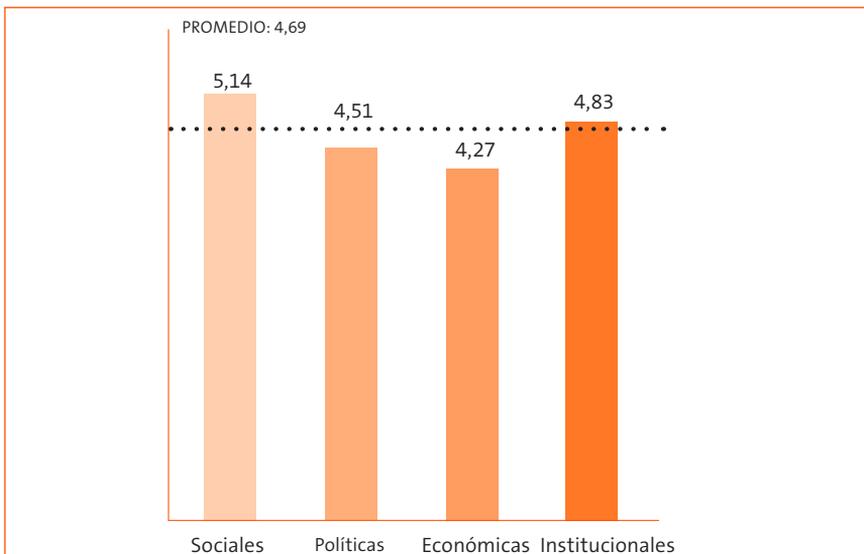
Tal como se esperaba, las políticas mejor evaluadas corresponden a aquellas de carácter social, las que generalmente implican la entrega de beneficios a los grupos más vulnerables. En general, las políticas peor evaluadas corresponden a las de carácter económico, aunque seguidas

muy de cerca por las de carácter político. La tabla N° 1 y el gráfico N° 2 agrupan las reformas en cuatro grupos, señalando aquellas que se encuentran por sobre y debajo del promedio general.

Tabla N° 1: Resultados por tipo de política

Ámbito	Reforma	Nota
Sociales	Beca vocación de profesor	5,75
	Ingreso ético familiar	5,12
	Transantiago	2,67
	Jornada escolar completa	4,98
	Chile solidario	5,58
	Bono AUGE	5,59
	Plan AUGE	5,64
	Pensión básica solidaria	5,77
Políticas	Inscripción automática y voto voluntario	5,11
	Financiamiento de campañas	3,15
	Votación alcalde y concejales	5,27
Económicas	Concesión de obras públicas	4,20
	Privatización empresas del Estado	3,19
	Incremento IVA y impuesto empresas	4,22
	Tratados de libre comercio	5,45
Institucionales	Estatuto docente	4,12
	Reforma procesal penal	4,53
	Sistema alta dirección pública	4,97
	Tribunales de familia	5,69

Gráfico N°2: Promedio de notas por tipo de reforma



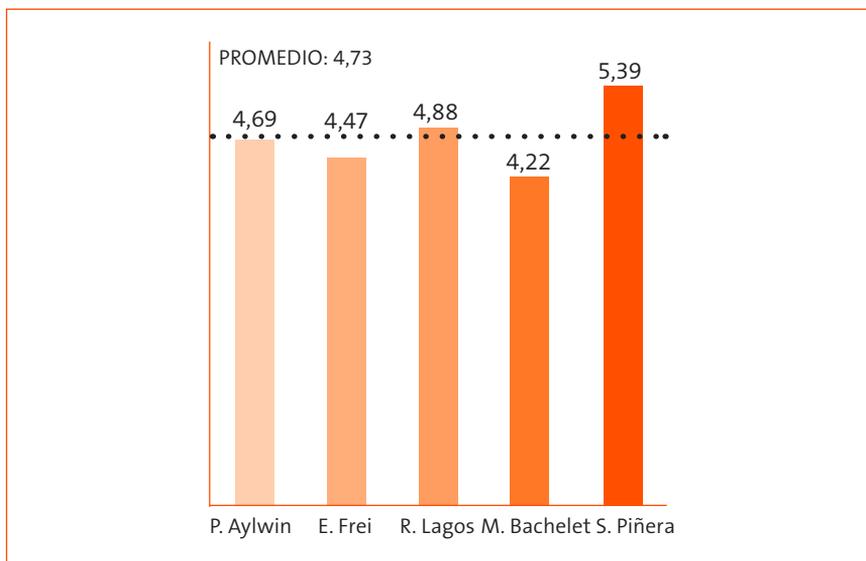
V. Presidentes mejor y peor evaluados.

El Presidente cuyas políticas presentan la mayor calificación promedio es Sebastián Piñera, mientras los peores resultados los obtiene Michelle Bachelet. El resultado contrasta fuertemente con las evaluaciones de popularidad que presentan cada uno actualmente, lo que demuestra las grandes diferencias de percepción que tiene la gente en cuanto a las autoridades y las obras que estos realizan. La tabla N° 2 y el gráfico N° 3 agrupan las reformas según las administraciones bajo las cuales se implementaron y la posición de cada una de ellas, en relación con el promedio general.

Tabla N° 2: Resultados por administración

Presidente	Reforma	Nota
P. Aylwin	Estatuto docente	4,12
	Votación alcalde y concejales	5,27
E. Frei	Concesión de obras públicas	4,20
	Reforma procesal penal	4,53
	Tratados de libre comercio	5,45
	Privatización empresas del Estado	3,19
	Jornada escolar completa	4,98
R. Lagos	Financiamiento de campañas	3,15
	Incremento IVA y impuesto empresas	4,22
	Sistema alta dirección pública	4,97
	Chile solidario	5,58
	Plan AUGE	5,64
	Tribunales de familia	5,69
M. Bachelet	Transantiago	2,67
	Pensión básica solidaria	5,77
S. Piñera	Beca vocación de profesor	5,75
	Ingreso ético familiar	5,12
	Inscripción automática y voto voluntario	5,11
	Bono AUGE	5,59

Gráfico N° 3: Promedio de notas por administración



VI. Reformas y libertad de las personas

La tabla N° 3 indica las ocho reformas que, a juicio de la Fundación Jaime Guzmán, potencian la libertad de las personas, pues les otorgan, directa o indirectamente, mayor capacidad de decisión en aspectos fundamentales de su vida.

Este tipo de reformas obtiene una calificación promedio de 4.86, lo que corresponde a 7 décimas por sobre el promedio general. Sin embargo, la calificación individual es bastante heterogénea. En efecto, dentro de este grupo de 8 políticas, se encuentran algunas muy bien evaluadas como el Bono AUGE que obtuvo un 5,6 y otras con muy mala calificación como lo es la privatización de Empresas del Estado que obtuvo un 3.2.

Tabla N° 3: Resultados evaluación reformas que potencian la libertad de las personas

	Reforma	Nota
Políticas que favorecen la libertad de las personas	Concesión de obras públicas	4,20
	Ingreso ético familiar	5,12
	Privatización empresas del Estado	3,19
	Sistema alta dirección pública	4,97
	Votación alcalde y concejales	5,27
	Bono AUGE	5,59
	Tratados de libre comercio	5,45
	Inscripción automática / Voto voluntario	5,11
Promedio		4,86

VII. Conclusión

Las principales conclusiones de esta encuesta son:

1. En promedio, las principales reformas realizadas durante los últimos 22 años son moderadamente bien evaluadas.
2. Existe una amplia varianza en las evaluaciones particulares que realiza la ciudadanía de cada reforma. Incluso, se observan reformas evaluadas con nota bajo 4.0, las que estarían reprobando la evaluación ciudadana.
3. Las reformas de carácter social, entendidas como aquellas que entregan asistencia a los grupos más vulnerables de la población, son las mejor evaluadas.
4. En cuanto a las autoridades que impulsaron las reformas evaluadas, la mejor calificación es obtenida por Sebastián Piñera. El resultado hace pensar que su actual mala evaluación tiene que ver más bien con un tema de manejo político y comunicacional que con las medidas que ha impulsado e implementado.

Análisis de propuestas para modificar el Sistema Electoral Binominal

• 25 de julio de 2012 •

El debate sobre la necesidad o no de reemplazar el actual sistema electoral binominal ha producido una avalancha de propuestas para su eventual reemplazo. Hemos querido, pues, presentar las propuestas más importantes con simulaciones que ayuden a entender las consecuencias electorales que cada uno de estos sistemas podría producir.

I. Introducción

Una vez más han surgido propuestas para cambiar el sistema binominal. Han sido varias las iniciativas de este tipo durante los últimos años, y ellas han consistido, básicamente, en aumentar o disminuir el número de parlamentarios, diseñar distritos más proporcionales, promover la igualdad del voto o, como ha ocurrido recientemente, pasar directamente a un sistema proporcional.

La última propuesta, rechazada recientemente en la Cámara de Diputados¹ modificaba el artículo 18 de la Carta Fundamental, señalando que “en las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que de por resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país.”. Asimismo, se reemplazaba el artículo 47, que establece que la Cámara está integrada por 120 diputados, por el siguiente: “La Cámara de Diputados está integrada por miembros elegidos en votación directa por distritos electorales. La ley orgánica constitucional respectiva determinará el número de diputados, los distritos electorales y la forma de su elección. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada cuatro años”.

Con el rechazo en la Cámara sobre la idea de elevar a 150 la cantidad de diputados, se rechazaron también en forma implícita aquellas propuestas de reforma al sistema electoral que consideraban un alza en la cantidad de parlamentarios.

Modelos de 150 escaños			Modelos de 150 escaños			
Jorge Burgos y otros	Pepe Auth	Comisión Boeninger	Aninat y Navia	David Altman	Informe Prokurica	Pepe Auth (proyecto presentado el 5 de julio de 2012)

1. El proyecto requería un quórum de aprobación de 71 diputados, sin embargo obtuvo 67 votos a favor, 36 en contra y 4 abstenciones.

En particular, quedan fuera del debate las siguientes propuestas:

1. Modelo Jorge Burgos y otros, que proponía un sistema proporcional en 28 distritos con un total de 150 escaños. Esta propuesta contaba con el apoyo de parlamentarios tanto de la Concertación como de Renovación Nacional.
2. Modelo Proporcional Compensatorio de Pepe Auth, que proponía un sistema mixto por el cual 120 diputados son electos por el sistema binominal y 30 en forma proporcional entre aquellas listas que superasen el 5% de los votos.
3. Modelo de la comisión Boeninger, que contenía 3 propuestas consistentes en la reducción de la cantidad de distritos con un total de 150 escaños. El sistema es muy similar al propuesto por Jorge Burgos y otros.

De este modo, sólo quedan en carrera aquellas propuestas que mantenían la cantidad de diputados. Es decir:

1. El Modelo Mayoritario propuesto por Cristóbal Aninat y Patricio Navia, que implica dividir todos los distritos en dos partes para llegar a un total de 120 distritos. Luego, el candidato con más votos en cada distrito se convierte en diputado.
2. El Modelo Proporcional Compensatorio de David Altman, que consiste en un sistema mixto por el cual 60 diputados son electos en cada uno de los 60 distritos; y 60 más son electos de modo proporcional en todo Chile (como si el país completo fuese un solo distrito).
3. Informe Prokurica, que junta algunos distritos respetando las divisiones regionales. En total, quedan 34 distritos que eligen 2, 4 ó 6 diputados dependiendo de la cantidad de distritos juntados.
4. El proyecto de ley que cambia el sistema binominal por uno proporcional presentado por Pepe Auth el día 5 de julio de 2012.

De estos cuatro modelos es probable que el que genere mayor debate y concite mayor apoyo sea el de Pepe Auth. La razón es que el sistema Aninat-Navia y la propuesta de la comisión Prokurica implican redistributaje, sobre lo cual es muy difícil que exista acuerdo. Por su parte, el modelo de Altman parece demasiado complicado y pone en peligro la reelección de los diputados que son segunda mayoría en distritos medianos o pequeños.

Por lo anterior, a la Fundación Jaime Guzmán le ha parecido interesante hacer una simulación de los modelos de Aninat-Navia, Altman y Prokurica, para luego explicar con mayor detalle el proyecto presentado por el Diputado Auth.

II. Modelo Aninat-Navia

Como ya se ha mencionado, este es un modelo mayoritario por el cual el candidato que obtiene la primera mayoría en cada uno de los 120 distritos será electo diputado. Si se utilizan los datos de la elección parlamentaria de 2009 y se aplica este modelo los resultados habrían sido los siguientes:

Pacto	Diputados Electos
Concertación	68
Alianza	44
PRO	0
PRI	4
Juntos Podemos	4
Independientes	0

Fuente: Jorge Ramirez y Alvaro Bellolio LyD

Cabe precisar que la Alianza por Chile obtuvo 58 diputados en la pasada elección, 40 de la UDI y 18 de RN. La Concertación, por su parte,

obtuvo 57 diputados (3 de ellos del Partido Comunista), el PRI 3 y hubo 2 Independientes electos. Así las cosas, la simulación arroja como resultado que la Alianza por Chile perdería 14 diputados con este sistema, dañando de igual modo a RN y la UDI, aunque proporcionalmente con peor resultado para Renovación Nacional.

III. Modelo de David Altman

Este modelo no implica redistributaje, pero es complicado en el sentido que cada distrito elige sólo un diputado y luego los 60 cupos restantes se llenan de acuerdo a un sistema proporcional. Si se utilizan los datos de la elección parlamentaria de 2009 y se aplica este modelo, los resultados habrían sido los indicados en la tabla.

Como se ve, no sólo pierde la Alianza 8 diputados, sino que fuerzas políticas más pequeñas ganan representatividad (PRI y PCCh).

Pacto	Simulación	Situación Actual
Concertación	58	54
Alianza	50	58
PRO	0	0
PRI	5	3
Juntos Podemos	6	3
Independientes	1	2

Fuente: Jorge Ramírez y Alvaro Bellolio LyD

IV. Comisión Prokurica

La principal novedad de esta propuesta es la agrupación de distritos. La tabla muestra la composición de cada uno de los 34 distritos. En aquellos lugares donde no se agrupan distritos, los escaños se mantienen en dos; donde se juntan dos distritos los escaños serán cuatro y habrá seis

Nuevo Distrito	Compuesto por los distritos	Escaños	Nuevo Distrito	Compuesto por los distritos	Escaños
1	1	2	18	32 33	4
2	2	2	19	34 35	4
3	3 4	4	20	36	2
4	5 6	4	21	37 38	4
5	7 8 9	6	22	39 40	4
6	10 11 12	6	23	42	2
7	13 14 15	6	24	43 44	4
8	16	2	25	45	2
9	17 18	4	26	41	2
10	20	2	27	46 47	4
11	19 22	4	28	48 49	4
12	30 31	4	29	50	2
13	21 23	4	30	51 52	4
14	24	2	31	53 54 55	6
15	25 26	4	32	56 57 58	6
16	27 28	4	33	59	2
17	29	2	34	60	2

Este es un sistema proporcional que, asumimos, utiliza el coeficiente D'Hondt que explicaremos en detalle a propósito de la propuesta de Pepe Auth. Si utilizamos los datos de la última elección parlamentaria, la simulación arroja los siguientes resultados:

Pacto	Simulación	Situación Actual
Concertación	54	54
Alianza	59	58
PRO	0	0
PRI	3	3
Juntos Podemos	3	3
Independientes	1	2

Como se ve, la propuesta de la Comisión Prokurica no modifica sustancialmente los equilibrios políticos. Sin embargo, es interesante constatar que este sistema produce un mayor equilibrio al interior de los pactos. En el caso de la Alianza, la UDI obtendría 37 diputados y Renovación Nacional 22.

V. Proyecto de Ley presentado el 5 de Julio de 2012 por Pepe Auth

El proyecto que reforma la Ley 18.700 Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios presentada el día jueves 5 de julio de 2012, pretende remplazar el sistema binominal por uno proporcional por regiones sin modificar la cantidad total de diputados electos.

El nuevo sistema considera las votaciones por región, exceptuando la Región Metropolitana que mantendría sus dos circunscripciones. Cada región o circunscripción elegiría la misma cantidad de diputados que con el actual sistema, como se muestra en la tabla.

El sistema propuesto es proporcional, y para determinar los candidatos electos se utiliza el coeficiente D'Hondt, que consiste en dividir los votos totales de cada lista por 1, 2 y 3 hasta el número de escaños que corresponde elegir, los que se atribuirán a aquellas listas que obtengan los números más altos en estas divisiones en orden decreciente. Resultarán electos los candidatos más votados de cada lista hasta completar el número que le corresponde.

Por ejemplo, de haberse aplicado este sistema en la elección parlamentaria 2009, los resultados habrían sido los siguientes en la Región Metropolitana Poniente:

Región	Cantidad de Diputados
XV	2
I	2
II	4
III	4
IV	6
V	12
VI	8
VII	10
VIII	14

Región	Cantidad de Diputados
IX	10
XIV	4
X	8
XI	2
XII	2
RM1	16
RM2	16
Total	120

Pacto	Porcentajes Obtenidos	Dividido por 2	Dividido por 3	Dividido por 4	Dividido por 5	Dividido por 6	Dividido por 7	Dividido por 8	Dividido por 9	Dividido por 10
Concertación	42.67%	21.34%	14.22%	10.67%	8.53%	7.11%	6.10%	5.33%	4.74%	4.27%
Alianza	42.34%	21.17%	14.11%	10.59%	8.47%	7.06%	6.05%	5.29%	4.70%	4.23%
PRO	8.35%	4.18%	2.78%	2.09%	1.67%	1.39%	1.19%	1.04%	0.93%	0.84%
Chile Limpio	4.15%	2.08%	1.38%	1.04%	0.83%	0.69%	0.59%	0.52%	0.46%	0.42%
Independientes	2.48%	1.24%	0.83%	0.62%	0.50%	0.41%	0.35%	0.31%	0.28%	0.25%

En otras palabras, habrían sido electos 8 diputados de la Concertación, 7 de la Alianza y uno del PRO. (Nótese que se eligen 16 diputados, por lo tanto es necesario determinar el 16° mayor valor. En este caso, dicho valor es 5.33%, por lo tanto todos los valores superiores representan un diputado electo).

La propuesta, además, establece que cada pacto podrá inscribir el doble de candidaturas que cupos a elegir. Así, la Alianza podría llevar 32 candidatos a diputados en la Región Metropolitana Poniente, que es el doble que en el actual sistema.

Además, es necesario considerar que con el sistema propuesto se rebaja la cantidad de votos necesaria para poder tener representación parlamentaria. Así por ejemplo, para obtener un diputado es necesario

obtener sólo un 6% de los votos en la Región Metropolitana, 7% en la Región del Bío-Bío, 8% en la Región de Valparaíso, 10% en las regiones del Maule y Araucanía, y 12% en las regiones de Los Lagos y de O'Higgins. Lo anterior fomentaría la creación de muchas listas separadas que intentarían obtener un parlamentario en las regiones más grandes.

Finalmente, se ofrecen dos simulaciones: la primera, con los datos de la elección parlamentaria de 2009 y, la segunda, con los datos de la elección de concejales de 2008. Esto último resulta interesante dado que al ser este un sistema proporcional, lo que se miden son las fuerzas políticas más que las candidaturas.

Simulación con datos de la elección parlamentaria 2009

Resultados por Pacto						
Región	Diputados a elegir	Concercación	Alianza	Chile Limpio	PRO	Indep.
XV	2	1	1			
I	2	1	1			
II	4	1	2	1		
III	4	2	2			
IV	6	3	2	1		
V	12	5	6		1	
VI	8	4	4			
VII	10	5	5			
VIII	14	8	6			
IX	10	5	5			
XIV	4	2	2			
X	8	4	4			
XI	2	1	1			
XII	2	1				1
RM1	16	8	7		1	
RM2	16	8	8			
Total	120	59	56	2	2	1

Como se ve, la Alianza pierde dos diputados. La explicación está en que el sistema considera distritos de gran magnitud, es decir, en la que se elige gran número de parlamentarios. En las regiones V, VII, VIII, IX y Metropolitana se eligen 10 parlamentarios o más lo que produce una distorsión que perjudica a la Alianza.

Este efecto se acentúa si se consideran los datos de la elección a concejales de 2008. En efecto, dado que el sistema propuesto es proporcional por listas por región, su modo de funcionamiento es muy parecido al de la elección de concejales, donde el peso del partido político es mayor y el del candidato es menor.

Simulación con datos de la elección de concejales 2008

Resultados por Pacto						
Región	Diputados a elegir	Concercación	Alianza	Chile Limpio	PC	Indep.
XV	2	1	1			
I	2	1	1			
II	4	2	1	1		
III	4	3	1			
IV	6	4	2			
V	12	6	5		1	
VI	8	4	3	1		
VII	10	5	4		1	
VIII	14	7	5	1	1	
IX	10	5	4	1		
XIV	4	2	2			
X	8	5	3			
XI	2	1	1			
XII	2	2				
RM1	16	8	6	1	1	
RM2	16	8	7		1	
Total	120	64	46	5	5	0

En este caso la Alianza pierde 12 diputados. Además el PC gana 2 diputados, la Concertación 10 y el PRI 2.

VI. Conclusión

Una de las razones por las que el sistema binominal, actualmente vigente en nuestro país, no se ha modificado es la poca claridad –y la consecuente falta de consenso– en torno al sistema que debiera reemplazarlo. La gran cantidad de iniciativas nombradas más arriba es un elemento indicativo de aquello. Tal parece que dicho sistema se ha convertido en un chivo expiatorio de las múltiples deficiencias de un sistema político que implica mucho más que un sistema electoral (uno de los varios que actualmente se aplican en Chile).

En orden a establecer un sistema electoral satisfactorio para la realidad nacional debe tenerse en cuenta que dichos mecanismos deben compatibilizar tres principios de representación política: la representatividad, que busca dar espacio a la multiplicidad de partidos o sensibilidades políticas; la gobernabilidad, que busca generar gobiernos empoderados y con el suficiente respaldo ciudadano; y la llamada *accountability*, o rendición de cuentas, por la cual los votos tienen el suficiente peso para castigar o recompensar el comportamiento de los candidatos que han sido electos y quieren reelegirse. Aunque es imposible concretar, máximamente, estos tres principios en un solo sistema electoral, sí se pueden armonizar, dándole una leve preferencia a aquel que se considere más importante, según las circunstancias históricas de los diferentes países.

De esta manera, en el actual debate nacional, lo prudente parece ser –antes de debatir sobre sistemas electorales específicos– llegar a un consenso sobre la razón de fondo que exige cambiar el mecanismo de representación parlamentaria, y cuál de los tres principios de representación le conviene privilegiar más a Chile.

Desde sus orígenes, el Binominal fue un sistema pensado para otorgar gobernabilidad. Para esto, el sistema obliga a los partidos políticos a aunar criterios y, así, crear coaliciones políticas que representen ideas comunes. Por eso el binominal es un sistema mayoritario –no proporcional– que busca la conformación de bloques de mayorías, uno de gobierno y otro de oposición, en desmedro de una sub representación de los partidos minoritarios.

Si esas condiciones han cambiado en Chile conviene sostener un debate serio y desideologizado. Es de esperar que los diversos sectores políticos tengan la madurez necesaria para poner el bien de Chile por sobre sus legítimas aspiraciones particulares.

En Chile no habrá izquierdización: una nueva lectura de los llamados “movimientos sociales”

• 5 de septiembre de 2012 •

La recepción del gramscismo por parte de la izquierda chilena de los 80 llevó a dicho sector plantearse como posibilidad real aglutinar nuevas voluntades colectivas que darían cuenta de un nuevo bloque histórico, supuestamente capaz de generar un tejido político hegemónico. Tal parece que hoy en día se busca replicar, subrepticamente, el mismo esquema por parte de un sector de la izquierda que se incrusta en los llamados movimientos sociales. Las complejas relaciones entre este paradigma interpretativo y el proceso de modernización se expresan en una crisis identitaria de la actual oposición. Se observa un “progresismo radicalizado”, que no comprende la radicalidad de los cambios culturales y el carácter difuso de la protesta social en Chile.

I. Introducción

De un tiempo a esta parte se ha vuelto casi un lugar común afirmar la nueva efervescencia que han cobrado los llamados movimientos sociales en Chile y los supuestos efectos de adherencia a las ideas clásicas de las izquierdas que estarían generando en la ciudadanía. De este modo, se ha pretendido instalar una hegemonía que tendría como fin reflotar la idea de que el modelo económico-político estaría agotado y que han sido precisamente las demandas de dichos movimientos las que habrían tenido la capacidad de representar a la ciudadanía en tal crítica.

Aún cuando se pueda reconocer que la función política de los diferentes movimientos consiste en extender la conflictividad social para generar presiones que impliquen la posibilidad de aceptación de las demandas, también se debe admitir que la intención actual responde más bien a una aversión a consumir pactos institucionales que fortalezcan los alcances de la democracia representativa. Esta condición paradójica del “movimientismo” lleva a cuestionar el estatuto de la demanda social en la actual coyuntura, por cuanto la ausencia de acuerdos institucionales permite cuestionar sus fines últimos, toda vez que se inspiran en cultivar la fractura institucional, difundir una suerte de corrosión social, perdiendo de vista el sentido de la demanda institucionalizada.

Es parte de la mitología de izquierda sostener que los movimientos sólo activan una cadena de reivindicación qua reivindicación, sin hacer una reflexión de los perjuicios institucionales que activan tales procesos. A saber: la cuestión de la socavación del orden social y la institucionalidad. Por ello, en nuestra atmósfera cultural ha tenido lugar una naturalización de la protesta social, cuya legitimación hace de ella una especie de auto-valoración solipsista. La nunca acabada construcción del orden deseado y la complejidad del tejido asociativo son precisamente los fundamentos para evitar socavamientos –muchas veces gratuitos– al campo institucional. La experiencia chilena allá por la década de los 70 consistió en padecer como sociedad drásticas rupturas político-ideológicas que han sido parcialmente superadas merced a la poco

recordada “democracia de los acuerdos”. Del problema del orden y de la falta de sentido de valor de la institucionalidad deviene una cuestión central. En esta perspectiva se orientan las reflexiones siguientes.

II. Alcances y restricciones de la renovación socialista: el efecto Gramsci

Para analizar el esquema constitutivo de los movimientos actuales es necesario hacer una mirada a su génesis. El denominado proceso de “renovación socialista” en Chile alcanzó su mayor expresión política durante el quinquenio que va de 1980 a 1985. En una breve síntesis, ello consistió en una revisión político-conceptual de las premisas que informan la evolución de la izquierda chilena, proceso que se apoyó en el auge y declive del euro-comunismo italiano (PCI) y francés (PCF) hacia fines de los años 70, como crítica a la tesis del partido único, propia de los socialismos de la cortina de hierro. Esta mutación quedó afianzada cuando el año 1986 fue decretada la cancelación de la llamada “rebelión popular”, estrategia acuñada por los grupos de izquierda más radicalizados que enfrentaban al gobierno militar mediante acciones violentas. Desde 1987 en adelante, los sectores de oposición pacífica al régimen militar (campo político-intelectual de la futura Concertación) comenzaron a asimilar la necesidad de una transición consensuada que se expresó –años más tarde– bajo una gradual reapropiación del liberalismo económico graficada en una apertura a una matriz de bienes y servicios. Este proceso tuvo como resultado la incubación de la futura transición a la democracia. Ello implicó que los partidos de izquierda (especialmente la cultura socialista) debieron someterse previamente, ya sea por una convicción real o por la prolongada agonía de los “socialismos reales”, a una drástica revisión de supuestos, diagnósticos y formas de concebir la acción política, pues existían allí ideas-fuerzas que formaban parte del imaginario maximalista de la Unidad Popular y el colapso del sistema democrático.

Bajo este contexto se inicia la revisión por parte de la izquierda de una serie de supuestos referidos al rol del Estado, el privilegio de los

partidos obreros y el cambio social. Este fue el escenario de recepción y emergencia más relevante del gramscismo en la izquierda chilena, y de paso proporcionó una “flexibilidad” analítica asociada directamente a la noción de *hegemonía*. Esta categoría política fue acuñada por el teórico italiano Antonio Gramsci que escribía su obra (*Cuadernos de la Cárcel*) desde el encierro. La hegemonía supone, entre otras cosas, la constitución de “voluntades colectivas”, de carácter poli-clasista, que darían lugar a un bloque histórico (nacional-popular) compuesto por agentes heterogéneos que establecen una serie de demandas cruzadas contra el bloque de la dominación. Para dicho autor, la sociedad civil es un tejido asociativo (ideológico) irreductible a la esfera económica y estatal. De esta manera, Gramsci es el primer teórico político que se aparta del economicismo típico de un marxismo vulgar y resitúa la noción de sociedad civil¹. El discurso gramsciano estimuló en la izquierda chilena la creación de un modelo político que hereda las tradiciones reformistas de la social-democracia europea.

Este proceso de recepción le permitirá a la izquierda “criolla” en un momento de renovación, comprender la irrupción de los movimientos sociales y populares que –durante la década de los años 80– pretendían vencer al régimen militar bajo una matriz conceptual más fluida, pero que a su vez debía administrar los consensos normativos de la futura sociedad civil.

Sin perjuicio de lo anterior, la matriz Gramsciana provee además una doble “puerta de escape”. De un lado, ya no se trata del “asalto de palacio” y la decimonónica tesis del cambio social, sino de entender que las transformaciones deben penetrar a nivel del sentido común reconfigurando los resortes culturales políticos. De otro, se trata de reconocer la proliferación de demandas sociales y la constitución de un campo de reivindicaciones donde los partidos obreros dejaran de tener una centralidad omnímoda. En medio de esta encrucijada, la

1. Al respecto se puede consultar la lectura de Jean Cohen y Andrew Arato. “Gramsci y la idea de sociedad civil socialista”. En *Sociedad Civil y Teoría Política*. F.C.E. México, 2000.

renovación socialista debía –por obligación o convicción– revalidar la institucionalidad democrática, pese a que hacía pocos años (década de los 70) la democracia era considerada una categoría “pecaminosa” para las izquierdas y un escollo procedimental en el épico camino de la denominada “transformación social”. Todo este fenómeno tuvo lugar como un proceso de renovación parcial a mediados de la década de los 80. Sin este viraje, forzado o no, hubiese resultado más difícil alcanzar la democracia de los acuerdos que se extendió a lo largo y ancho de los años 90.

Sin embargo, a muy poco andar, el bloque socialista de la emergente Concertación, como asimismo, la clase política en general, suscribió un pacto tácito en materias claves como el gasto público focalizado; disciplina fiscal y un régimen de políticas públicas sectoriales. De este modo, quedaba instalado un diseño para atender la reivindicación social, pero a contrapelo, pues lo anterior habla de una nueva hegemonía: el proceso de modernización implementado bajo el gobierno militar.

Debemos admitir que a través del gramscismo tienen lugar dos procesos aparentemente contradictorios. Para la oposición pacífica al régimen militar –principal receptor de sus categorías– se trata de implementar nuevas estrategias discursivas para concebir la transformación social en una izquierda de corte reformista que trasciende una comprensión tacticista del Estado (década de los 80). La lectura que ofrece Norberto Bobbio nos señala que Gramsci constituye una especie de atmósfera cultural de las izquierdas post-keynesianas; un ethos que busca terminar incrementalmente las supuestas relaciones de dominación del régimen capitalista. El dilema entonces para la izquierda chilena fue, ¿lucha de clases o lucha hegemónica? De un lado, se admite el carácter ineradicable del mundo liberal, pero de otro, se mantiene una actitud activa por erosionar la nueva institucionalidad. Se trata de una recepción del gramscismo mediante reformas programáticas –y quizás funcionales– al nuevo modelo económico político chileno.

Pero como antes se consignó, simultáneamente hacia fines de la década de los años 80 va adquiriendo mayor musculatura el paradigma modernizador. Es así como las tesis del Estado subsidiario y el gasto social focalizado gana terreno transversalmente en la racionalidad de los agentes políticos. De este modo, la naciente Concertación terminó por suscribir a la modernización del Estado y ejecutar los cambios estructurales inaugurados bajo el gobierno militar que aplicaban dicha modernización.

III. El progresismo y el diagnóstico fallido

Sin embargo, a pesar de la magnitud de los cambios recién mencionados, en los últimos años se han incubado un conjunto de demandas sociales, culturales y políticas que se expresan en reivindicaciones identitarias sobre sexo-género, nuevos temas valóricos, la articulación de una “ciudadanía ecológica” (que objeta agresivamente el proyecto de Hidroaysén), la coyuntural pero decisiva revuelta pingüina (2006), hasta llegar al reconocimiento de las uniones de hecho celebrada el 21 de mayo en el discurso presidencial. Todas representan hitos que vienen a sellar este campo de reformas. Un hecho primordial se relaciona con las demandas universitarias (2011) cuya efervescencia pública en el país condujo a los partidos de izquierda, y especialmente a una especie de “progresismo radicalizado” (el actual PPD de Girardi y Quintana), a interpretar en los nuevos movimientos sociales una especie de re-emergencia de un programa de ciudadanía crítica (y también la reconstitución de un sujeto popular postergado por la Concertación, según palabras del propio Guido Girardi) que pese a estar constituido desde una heterogeneidad de demandas contra la institucionalidad, mantendría un común anhelo de transformación social y naturalización de una agenda de reformas. Es decir, puede verse que lo que se repone es un imaginario tendencialmente *maximalista*, que a la sazón de las transformaciones antes descritas, debería estar superado, por cuanto la tesis de la “izquierdización” supone distinciones político-culturales, y una triada estable de planificaciones (izquierda, centro y derecha) que

deben ser interrogadas a la luz de las nuevas coordenadas culturales (globalización y des-ideologización de las demandas, tercerización de la economía, crisis de los meta-relatos).

A pesar de todo ello, como una especie de espíritu inquieto, algunos partidarios del “progresismo radicalizado” se han aventurado en sugerir, subrepticamente, el paso de una coalición de centro-izquierda a un nuevo bloque izquierda-centro. Todo ello considerando que la Democracia Cristiana no goza del mismo poder electoral que tuvo en la década de los 90 donde establecía el equilibrio de la actual oposición y era un mecanismo de contención para las ambiciones del polo izquierdista.

Desde una interpretación puramente atmosférica pareciera ser que los nuevos movimientos sociales serían el resultado de una sedimentación de conflictos y discursos críticos que obligarían al Gobierno a revisar, no sólo las formas de concretar las demandas en política pública focalizada, sino además el modelo económico en general, junto con el sistema político electoral, hasta llegar a la Constitución misma (en eso consiste, por ejemplo, la demanda de asamblea constituyente). El eventual renacer de los movimientos sociales, desde la óptica del inusitado “progresismo crítico”, daría cuenta de una cadena de reivindicaciones extendidas y estructurales que, según los dirigentes de la actual oposición, obedecería a un cuestionamiento más o menos frontal, que tiene como objeto increpar al orden institucional en su conjunto.

Así entonces, la sugerencia progresista, realizada bajo una previa lectura socio política de tono a veces culposos, acusa una supuesta recomposición orgánica e ideológica de los actores sociales en el espacio público que tendería a “amalgamar” las reivindicaciones bajo una misma finalidad de la estrategia política. Esta versión, no obstante, constituye un dudoso diagnóstico y una regresión ideológica en la comprensión de las nuevas reivindicaciones sociales, basada en una lectura clásica de los actores sociales y sus alianzas políticas.

IV. Análisis crítico

Frente a lo anterior, como primera cuestión se debe rebatir la lectura del mundo PPD y los sectores de la izquierda alternativa, por cuanto comparten un diagnóstico (aunque no necesariamente un mismo método) donde prima una *inflación ideológica* que reproduce los esquemas del mundo industrial de los 70 e incluso parte de los 80, en tanto se elabora una lectura tradicional de la acción colectiva que no se encuentra vigente hoy. No se pretende negar la emergencia de las nuevas demandas, ni los efectos que ella genera, por cuanto es innegable su estatuto fáctico. Se discrepa, en cambio, del marco interpretativo que está detrás de este análisis sobre el paradero asignado a los nuevos movimientos. A saber, la falsa hipótesis que supone plausibilidad de construir de un tejido social crítico que pueda unificarse bajo la acción colectiva en una orientación de demandas programáticas contra el marco institucional (el gramscismo descrito anteriormente). Por las razones que más adelante se expondrán, se considera altamente improbable que la actual fase de la demanda social en Chile de lugar a un programa político estable que venga a generar un proceso hegemónico contra el orden social. Los principales argumentos para corroborar lo anterior son:

a) La tesis ideológica PPD e izquierda alternativa supondría admitir que las demandas sociales avanzan espontáneamente hacia una equivalencia de contenidos entre los diversos grupos sociales. Se trataría entonces de una diversidad de ideas que se acoplan mediante una mediación espontánea. Este diagnóstico prescinde y desconoce el carácter complejo y diferenciado de las sociedades contemporáneas que se caracterizan tanto por su des-ideologización política, como también por desconfiar de los grandes relatos. En ese sentido, pretender creer que los movimientos de la calle serían capaces de arrastrar cierta homogeneidad social o una amplia recepción a los discursos decimonómicamente ideológicos, supone observar una ciudadanía capaz de garantizar la cohesión político-programática que de ellos debería desprenderse, cuestión que hoy no existe, por cuanto

la sociedad se expresa en identidades políticas flotantes. Por lo mismo, ellas se comportan de un modo distinto a los pronósticos sustentados en esquemas de clases o enfoques orgánicos. Dicho de otro modo, cualquier demanda actual del ciudadano de a pie, pasa más bien por una voluntad de inclusión al modelo predominante y no por un afán emancipatorio marxista.

b) Contra el razonamiento sugerido por el “progresismo radicalizado” que supone cierta estabilidad en los fines de los actores políticos, puede replicarse afirmando que las nuevas bases de constitución de los sujetos sociales responden a diversas fuentes de significación propias de la diseminación de las sociedades contemporáneas. Por lo tanto, dista del modelo obrero o el sindicalismo tradicional. Bajo la nueva matriz cultural, destaca la apoliticidad, la desafiliación electoral y la inorganicidad del tejido social en términos de fuentes de integración. A ello se suman procesos novedosos, pero muy controversiales en sus implicancias éticas, a saber, las redes virtuales y la mass-mediatización de la cultura, donde las nuevas tecnologías de la comunicación se traducen en un nuevo *sensorium de las masas* que no se relaciona con las clásicas formas de vinculación entre Estado, sociedad civil y partidos políticos. Esta mutación socio-cultural implica que el nuevo agora (polis) ya no se ubica en la geografía de la política moderna, sino que opera a través de las nuevas tecnologías de la comunicación bajo nuevos códigos de comprensión de lo humano y lo social.

c) Finalmente, la extensión de la reivindicación en Chile se vincula a manifestaciones radicalmente heterogéneas (instrumentales, clientelares, etc.) que distan mucho de una especie de convergencia ideológica, de un horizonte común, tal cual se sugiere bajo el análisis de los sectores más radicales de la izquierda concertacionista y PC. En suma, el cambio cultural que ha experimentado la matriz social en Chile impide la tesis de un colectivismo-ideológico expresado en una insurgencia socialmente compartida que estaría

detrás de los mismos propósitos. Es preciso comenzar a revisar los supuestos de este diagnóstico y consignar el estatus efectivo de la demanda social en Chile.

V. Los movimientos sociales: el nuevo estatuto de la demanda social

Ahora cabe comentar el respaldo académico de los nuevos movimientos sociales y su supuesta aplicación al “movimientismo chileno”. En el caso de la izquierda contemporánea, el sociólogo francés Alain Touraine ha representado por varias décadas uno de los referentes teóricos más importantes en el estudio de los nuevos movimientos sociales de corte industrial y post-keynesiano². Para Touraine, se trata, en primer lugar, de entender el carácter particular de nuevas minorías activas y los nuevos discursos que hace tres décadas se opusieron a la inclusión universalista del Estado del Bienestar (1945-1975). Ello implica diferenciar entre demandas salariales o redistributivas vinculadas a la sociedad industrial, respecto de aquellas reivindicaciones heterogéneas (culturales y éticas) que corresponde a una fase avanzada de la modernidad positivista-instrumental. El autor Francés promueve la proliferación de sujetos portadores de demandas específicas (culturales, identitarias y sociales). Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta, cuál es el mecanismo que vincula a tales demandas, se trata de una cuestión que no está resuelta en la obra de este autor. Incluso, en uno de sus últimos trabajos el propio Touraine cita el concepto de *libertad negativa* acuñado por el filósofo liberal Isaiah Berlin, subrayando que todos los sujetos tienen el derecho universal a la individuación social, cultural, ética, y hasta estética.

En uno de sus últimos trabajos Touraine pretende levantar la idea de restitución del valor individual del sujeto por cuanto ya no estaría bajo el supuesto yugo de estructuras globales (universalismos) que antes lo “asfixiaban”, a saber, el Estado omnímodo, el gran partido, la sociedad

² A propósito de la interpretación que aquí proponemos véase; A la búsqueda de sí mismo. Dialogo sobre el sujeto. Paidós, Argentina, 2002.

de clases, el sindicato orgánico, los Estados populistas en América Latina, etc. Para Touraine, cada individuo tiene un derecho universal a expresar su singularidad y constituir su yo. La tesis aquí es que la condición de emergencia del sujeto pasa por la erradicación de las creencias trascendentales o los llamados meta-relatos: la razón, la técnica, la religión, etc.

El concepto de *libertad negativa*³ hace insustentable la construcción hegemónica o proyectual del movimientismo (como se entiende en la coyuntura chilena) ya que la estructura argumental consiste en aprobar la proliferación de diferencias. Y si a ello se agrega la prescindencia de los patrones institucionales, resulta un angosto margen para establecer pactos hegemónicos. Por lo tanto, para quienes han pretendido ubicar a Touraine como uno de los referentes inequívocos del cambio social en el Chile actual –como es el caso de Manuel A. Garretón o Gabriel Salazar, por ejemplo, aunque en general es parte de la tradición de la sociología latinoamericana⁴– previamente deberían explicar las distinciones antes consignadas. Especialmente, la consistencia de la relación entre el estatuto secular de los derechos del liberalismo cultural y la reivindicación instrumental y crediticia, en el caso chileno. Una cuestión similar cabría hacer con el neo-gramscismo en términos de poder obtener una explicación satisfactoria respecto al carácter en última instancia unitario de las demandas sociales bajo un mismo discurso hegemónico capaz de contener el campo de las diferencias socio-culturales.

En el caso chileno, los movimientos sociales poseen una larga tradición y han sido concienzudamente estudiados por la historiografía crítica⁵.

3. Del célebre autor liberal se debe consultar; “Dos conceptos de libertad”. Editorial, Alianza, 1958.

4. Al respecto, véase: http://www.facso.uchile.cl/noticias/2009/touraine_soc.html; <http://www.manuelantoniogarreton.cl/presentacion5.html>; <http://www.flacso.cl/home/index.php/foros/929-alain-touraine-el-hombre-es-un-animal-que-tiene-el-derecho-a-tener-derechos>; http://www.archivochile.com/Mov_sociales/Doc_gen/MSdocgenoo10.pdf

5. Nos referimos a Gabriel Salazar. Véase; *Violencia política popular en las Grandes Alamedas*. Volumen I. Sur, Santiago, 1990.

Sin embargo, en la actualidad lo poco definido de su gen les otorga un estatuto casi enigmático. Empíricamente se trata de expresiones de rechazo frontal al orden normativo y allí la calle pasa a investir el primer concepto asociado por inercia al “modelo”, “estructura” o “sistema” que se busca reformar, cuestión que se traduce en una lamentable “caotización urbana” con dosis delincuenciales y reactivas contra la institucionalidad. De otro lado, aparece el movimiento estudiantil y la apelación a una educación pública de calidad que termine con el lucro. Pero existen dudas en cuanto a que en el apoyo a estas demandas no predomina un deseo de cambiar las bases estructurales del modelo, o bien, un cuestionamiento que busca mejorar la gestión, la rentabilidad y los indicadores de logro del sistema educacional, más allá del consabido problema del lucro. Más bien parece que el esfuerzo cupular de los movimientos (tomados por el PC y la izquierda autónoma) tiene como intención levantar la imagen de que en Chile el modelo y las instituciones deberían ser reformadas por cuanto estaría generando un descontento general. En definitiva, habría un trabajo comunicacional de quienes históricamente se han manifestado en oposición a la modernización del Estado y el nuevo rol que asume desde el régimen militar. Lo que interesa dejar establecido es el carácter aleatorio de los discursos involucrados y la compleja consistencia sociológica de sus acciones. Finalmente, en el ámbito de la matriz cultural, existe un “collage de consumidores” activos que establecen todo tipo de reclamos contra las grandes multi-tiendas, no obstante, se trata de segmentos medios donde el consumo es un mecanismo de integración simbólica, y no al revés.

Sin embargo, la hipótesis que acá se plantea es que el nuevo ciclo de reivindicaciones en materia social, cultural y política, no guarda relación directa con actores ideológicos tradicionales, sino más bien con el *empoderamiento* de un ciudadano *consumidor* –e informado– que establece diversas quejas y reivindicaciones de mejoramiento frente a una sociedad de bienes y servicios. Vale decir que, el motivo de dichos

reclamos no tendría como intención generar un modelo distinto a éste, sino más bien demandar más acceso a los beneficios de los diferentes procesos de modernización, y por ende, una consolidación de las promesas de inclusión que aquel ofrece.

En términos generales, en la sociedad chilena puede verse la extensión de una fase reactivo-instrumental de la demanda social, y sus efectos empíricos -qué duda cabe- responden a una aparente transversalidad social. Sin embargo, aquí tiene lugar una nueva matriz cultural referida a unos agentes cuyos modos de socialización obran tras un reclamo de “gestionalidad” y “eficacia” frente al abanico de los diferentes bienes y servicios. Este ciudadano consumidor -informado- se encontraría socializado en una especie de *empowerment mercantil* que exige más beneficios y menos ideología. En este sentido, parece ser que se está frente a una verdadera rebelión de los *consumidores* sobre los procesos de gestión y eficiencia del mercado y sus capitales simbólicos⁶.

Como es de público conocimiento, existe una crisis del imaginario público-nacional en términos de un agotamiento de las categorías modernas de constitución de sujetos, demandas y proyectos, (nos referimos a la forma en que se observa al Estado, la ausencia de participación y proyecto de ciudadanía, el escepticismo sobre las clásicas formas de acción política). Cuestión que explicaría las sospechas y distancias de las personas respecto de las instituciones y las coaliciones políticas. Ello torna aún más problemático el proyecto del movimiento social en Chile y, en cambio, sugiere un estado de inorganidad propia de la demanda social difusa. A partir de lo último parece observarse un vaciamiento de sentidos programáticos que se expresa en el advenimiento de un momento de pos-política, a saber, un momento de

6. Hace algunas semanas el sociólogo Eugenio Guzmán, inscribió este campo de problemas (a propósito de los malestares) en un déficit de modernización que puede ser superado optimizando la gestión política-cultural. Nosotros suscribimos parcialmente a esa lectura. Del autor véase; El malestar de Chile, ¿teoría o diagnóstico? Ediciones RIL, Santiago, 2012.

desafiliación colectiva que –en cuanto crisis de organicidad– trasciende con creces la lejanía de los sujetos con el mundo político y por ende, con cualquier sistema electoral.

VI. Conclusión: problemas y perspectivas

La consecuencia más inmediata de estas reflexiones es la imposibilidad de proliferación que tiene el “progresismo radicalizado”, por las siguientes dos razones:

a) Por el dudoso diagnóstico progresista, por cuanto el carácter difuso de la protesta social impide una caracterización clásica. Los nuevos sucesos no pueden ser explicados bajo los supuestos ideológicos de la matriz populista que concibe secuencialmente los procesos de transformación. En este sentido, dicha tentación populista a veces recorre como un fantasma los discursos de la izquierda progresista y ahí estriba su miopía para canalizar la heterogeneidad de la demanda social. Cabe subrayar que en esta dirección las mediciones del PNUD del año 2002 si bien ya anunciaban el problema del *malestar* también exponían la figura de un consumidor existencial hace al menos un decenio.

b) La tesis que se sostiene en este trabajo es que buena parte de las reivindicaciones operan desde y contra el paradigma gestional de un modelo que ha extendido los bienes y servicios –y que sin perjuicio de las reservas antropológicas que se podrían levantar hacia la extensión de la visión positivista de lo público– ha encontrado una fuerte validación en las nuevas pautas de sociabilidad (“estilos de vida”). Es decir, al tomarse la razón instrumental los espacios políticos bajo un ethos de la gestión, la res- pública se ha distanciado considerablemente de los imaginarios de la izquierda de viejo cuño. En esta perspectiva, no cabe suscribir a un pronóstico sobre una inminente

izquierdización, pues ello supone reivindicar un modelo cultural adscrito a las fronteras de los Estados-nacionales, una forma de clásica de concebir la acción política y una vía de cambios programáticos que no guarda relación con la actual hibridez de la demandas ciudadanas ni de la acción política aquí descrita, pues su soporte histórico descansaba en el imaginario desarrollista-industrial. No obstante, en virtud de los puntos expuestos en este trabajo, resulta atingente dejar planteada la pregunta sobre cuáles son los desafíos que le caben a los agentes políticos ante la proliferación de esta ciudadanía diseminada en el consumo y des-ideologizada, más bien vinculada a la cultura de la imagen y a la crisis de sociabilidad política proyectual.

A modo de dato de útil constatación, debe considerarse que por estos días el movimiento estudiantil está volviendo a retomar sus pancartas de acción, lo cual genera un nuevo escenario de insurgencia social que probablemente pretenderá una vez más evitar el diálogo institucional, y de paso seguir pretendiendo socavar la legitimidad institucional. En ese sentido, ha quedado comprobado que la caotización urbana supera ampliamente las posibilidades de controlar desmanes por parte del progresismo radicalizado. Ello lleva a sospechar que el mecanismo de la presión urbana se encuentra un poco agotado, pues la ciudadanía también ha padecido los costos de la violencia simbólica y material de este movimiento.

Participación de los pueblos indígenas: implicancias jurisprudenciales del artículo 6° del Convenio 169 OIT

• 19 de septiembre de 2012 •

La siguiente publicación tiene como objetivo reflexionar sobre la aproximación que han tenido, tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema, sobre la aplicación en Chile del trámite de consulta establecido en el artículo 6 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Dicho trámite es un instrumento jurídico internacional que busca asegurar la protección de los derechos de los pueblos indígenas, procurando una mayor participación en la toma de decisiones tanto legislativas como administrativas. Dado que el referido artículo 6 establece sólo los lineamientos básicos sobre el trámite de consulta a realizar por las distintas autoridades, nuestros tribunales juegan un rol importante a la hora de determinar su alcance y en qué medida nuestro ordenamiento jurídico satisface la norma internacional o se ve modificado por la misma.

I. Introducción

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales adoptado por la Organización Mundial del Trabajo (OIT), se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico en septiembre del año 2009, con la finalidad de proveer criterios prácticos para la protección de los derechos de pueblos tribales e indígenas. Este tema no es en absoluto indiferente para nuestro sistema legislativo, porque un 4,6%¹ de la población chilena considera pertenecer a un grupo étnico y por ende, son beneficiarios directos del mencionado cuerpo normativo.

A primera vista puede resultar extraño que sea la OIT el marco dentro del cual se haya dictado el Convenio, porque esta organización se define a sí misma como “institución mundial responsable de la elaboración y supervisión de las Normas Internacionales del Trabajo²”, mientras que el Convenio 169 apunta más bien al reconocimiento de los pueblos indígenas en cuanto tales (a sus derechos sobre el territorio y a la mantención de sus formas de vida, entre otros). No obstante, existe una razón histórica que tiene su origen en el Convenio 107 del año 1957. Este Convenio fue adoptado por la OIT a solicitud de las Naciones Unidas, y tuvo como causa la existencia de formas de trabajo forzoso aun operativas: el trabajo infantil y la discriminación respecto del empleo y la ocupación³, ambas susceptibles de ser eliminadas. De esta forma, el Convenio 107 cubría temas como “[...] derechos a las tierras; contratación y condiciones laborales; formación profesional, artesanías e industrias rurales; seguridad social y salud; [...]” entre otras, a fin de mejorar la situación laboral de grupos étnicos. Pese a sus nobles fines, el Convenio 107 se orientaba más bien a la integración de los pueblos indígenas, teniendo como finalidad última su modernización; pero con la nueva fuerza que adquirieron estos pueblos, el Convenio 107 quedó obsoleto en varios de sus contenidos. A raíz de ello, y con el nuevo

¹ Véase Censo 2002, <http://www.ine.cl/cd2002/etnia.pdf>

² Véase <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/lang-es/index.htm>

³ Véase <http://www.ilo.org/indigenous/Themes/lang-es/index.htm>

objetivo de promover el respeto a la diversidad étnica y cultural en la década de los ochenta se negoció el Convenio 169, cuyas normas protegen derechos no necesariamente laborales, teniendo como base que los grupos étnicos son sociedades permanentes.

Pese a que este texto fue adoptado por la OIT en junio de 1989 –y que en nuestra legislación se encontraba incorporado el Convenio 107 de 1957– Chile tardó 20 años en hacerlo parte de su sistema jurídico, siendo ratificado en septiembre de 2008, y entrando en vigencia el 15 de septiembre del año 2009. Corresponde, ahora, plantearse la interrogante sobre lo que ha sucedido a nivel jurisprudencial con la aplicación del Convenio 169 y particularmente, con el trámite de la consulta para aquellas medidas legislativas y administrativas que sean susceptibles de afectar directamente a los grupos étnicos dentro del territorio nacional.

Producto de las posibles divergencias que puede haber de una sede jurisdiccional a otra, se ha centrado el análisis en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional (TC) y en los fallos de la Corte Suprema. Lo que se busca es delinear cómo se aproxima esta última al trámite de la consulta de los actos administrativos, qué requisitos exige para ello, y si ha habido cambios en su razonamiento a través del tiempo.

II. Ejecutabilidad del Artículo 6° Convenio 169 OIT

El Comité de Expertos de la OIT, ha llegado a afirmar que “...las disposiciones sobre consulta, y en particular el artículo 6, son las disposiciones medulares del Convenio sobre las cuales reposa la aplicación de las demás disposiciones.”⁴ En consecuencia, la aplicabilidad y eficacia misma del Convenio en cualquier ordenamiento, dependerá de cómo se hace efectivo el mencionado artículo. No obstante, cada

4 Véase Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, CEACR 2004/75ª reunión, párrafo 3º.

sistema jurídico las adoptará de acuerdo a su realidad legislativa e idiosincrasia, toda vez que el Convenio no impone un procedimiento, y deja la puerta abierta para un margen de apreciación en cada Estado. En efecto, en su artículo 34 se dice que “La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país”.

El año 2009, antes de la entrada en vigencia del Convenio dentro del territorio nacional, Chile recibió la visita del Relator Especial de Naciones Unidas relativo a derechos y libertades indígenas, James Anaya, con el fin de reunirse con actores interesados, y dar recomendaciones para la implementación del Convenio.

Con respecto al trámite de la Consulta, el Relator señaló como principales características, en un informe emitido al efecto, que se trata de un trámite previo, el cual no se agota con la mera información, que debe celebrarse de buena fe y dentro de un contexto que dé confianza a sus participantes, de manera adecuada y a través de instituciones representativas indígenas, sistemática y transparente.⁵

Por su parte el TC ha debido referirse al Convenio 169 en dos oportunidades. La primera, en el año 2000, a solicitud de un grupo de diputados, para que declarara la inconstitucionalidad del texto normativo completo por no haberse aprobado con el quórum de ley orgánica constitucional y por atentar contra las bases de la institucionalidad. El TC desestimó la petición, indicando que la Cámara de Diputados ya había hecho el juicio de que el tratado no contenía normas autoejecutables que fueran de ley orgánica de rango constitucional; por otro lado, se desestimó su oposición a las bases de la institucionalidad al señalar que el concepto de “pueblo” utilizado en el Convenio, difería del artículo 5°

⁵ Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Principios internacionales aplicables a la consulta en Relación con la reforma constitucional en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile”, Abril 2009

de la Constitución Política de la República, esta última utilizándolo en su acepción de “cuerpo electoral” o “nación”.

Si bien en dicho fallo hay referencias explícitas a varios artículos del Convenio en comento, es de mayor interés para este estudio la referencia del TC al artículo 6° letra a) del mismo. Dicho inciso señala que *“Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.”*

El TC consideró que dicho artículo tiene el carácter de auto ejecutable o de aplicación directa⁶, es decir, se trataría de una norma que no requiere, para ser aplicable, de la dictación de leyes, decretos ni reglamentos por parte del Estado en que se incorpora y se refirió específicamente a las medidas legislativas señalando que “el artículo 22 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional⁷, señala que “la facultad de las comisiones –se refiere a las comisiones legislativas – para solicitar informes u oír a las personas o instituciones que estimen convenientes en el procedimiento legislativo, es un procedimiento apropiado”⁸. Ante esto, no sería necesario dictar ningún tipo de normativa para hacer aplicable el trámite de la consulta dentro del Ordenamiento, al ser ejecutable a través del artículo 22, y de hecho, se ha entendido que se modificaría tácitamente la Ley Orgánica Constitucional del Congreso⁹, haciendo obligatorias consultas que antes del Convenio eran meramente facultativas. Pese a que el TC no se pronuncia expresamente

6 Véase Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 309-2000, Considerando 7°, p. 23

7 Artículo 22. Las comisiones reunirán los antecedentes que estimen necesarios para informar a la corporación. Podrán solicitar de las autoridades correspondientes la comparecencia de aquéllos funcionarios que estén en situación de ilustrar sus debates, de conformidad con lo señalado en los artículos 9° y 9° A, hacerse asesorar por cualquier especialista en la materia respectiva y solicitar informes u oír a las instituciones y personas que estimen convenientes.

8 Véase Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 309-2009, Considerando 7°, p. 23

9 Véase Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 1050-2008, Considerando Duodécimo, p. 5; Boletín 5324-07 “Proyecto de reforma constitucional que reconoce el aporte de los pueblos originarios a la conformación de la nación chilena.”, 2007, p. 8

con respecto al papel del Poder Ejecutivo como co-legislador, el mismo reporte del relator interpreta que se podrían dar dos fases de consulta: una para el Mensaje, y otra durante la tramitación parlamentaria.¹⁰

Por otro lado, si bien el TC precisa que la respuesta que pudieren dar los grupos étnicos afectados por la medida “[...]no tiene un carácter vinculante stricto sensu, sí tiene una connotación jurídica especial que se encarga de precisarla el N° 2° del mismo artículo 6° [...]”¹¹ Es decir, a pesar de que el Poder Legislativo y las distintas autoridades administrativas no estarán obligados por la respuesta que se pueda generar a partir de la consulta, no cabe duda de que ellas deberán efectuarse de buena fe, de manera apropiada y teniendo como fin el llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.¹²

La segunda ocasión en la que el TC debió pronunciarse fue el año 2008, a raíz del control de constitucionalidad del acuerdo aprobatorio del convenio 169, enviado por la Cámara de Diputados. En esa oportunidad debió pronunciarse en concreto sobre el artículo 6° letra a) del Convenio, y el artículo 7°¹³ del mismo, el cual se señala *“Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.”* Esta vez, el TC se refiere más específicamente a las medidas administrativas señalando que “al establecer una participación consultiva obligatoria no vinculante ‘en los actos de gobierno’ –expresión que debe

10 Véase Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, “Principios internacionales aplicables a la consulta en Relación con la reforma constitucional en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile”, Abril 2009, p. 12

11 Véase Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 309-2009, Considerando 7°, p. 24

12 Artículo 6° N° 2, Convenio 169 OIT

13 Artículo 7.

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

entenderse en sentido amplio, como sinónimo de ejercicio de potestad pública no jurisdiccional— puede alterar procedimientos administrativos, hacer obligatorio consultar ciertas materias a los consejos regionales y contemplar modos de participación en el ámbito municipal [...]”¹⁴ (énfasis agregado). Sin embargo, estableció que las normas citadas no podían entenderse como un ejercicio de soberanía, por residir tal facultad en la nación, ni tampoco podían adquirir la forma de plebiscito o de consulta vinculante. En atención a lo expuesto, finalmente, resuelve que tales artículos, junto a otros que no se consideraron por no ser objeto de este estudio, no son contrarios a la Constitución Política.

III. Jurisprudencia de la Corte Suprema aplicable al artículo 6° del Convenio 169 OIT

Desde la recepción del Convenio 169 en el ordenamiento jurídico chileno, se han presentado varios recursos de protección en contra de resoluciones administrativas, dictadas con ocasión de un procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (de acuerdo a la ley 19.300 Sobre las Bases Generales del Medio Ambiente). Dicha ley señala en su artículo 9^o¹⁵ que el titular de ciertos proyectos que son susceptibles de

¹⁴ Véase Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 1050-2008, Considerando Duodécimo, p. 5

¹⁵ Artículo 9. El titular de todo proyecto o actividad comprendido en el artículo 10 deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental, según corresponda. Aquéllos no comprendidos en dicho artículo podrán acogerse voluntariamente al sistema previsto en este párrafo. Las Declaraciones de Impacto Ambiental o los Estudios de Impacto Ambiental se presentarán, para obtener las autorizaciones correspondientes, ante la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región en que se realizarán las obras materiales que contemple el proyecto o actividad, con anterioridad a su ejecución. En los casos en que la actividad o proyecto pueda causar impactos ambientales en zonas situadas en distintas regiones, las Declaraciones o los Estudios de Impacto Ambiental deberán presentarse ante la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente. En caso de dudas, corresponderá a esta Dirección determinar si el proyecto o actividad afecta zonas situadas en distintas regiones, de oficio o a petición de una o más Comisiones Regionales del Medio Ambiente o del titular del proyecto o actividad.

El proceso de revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental y de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental considerará la opinión fundada de los organismos con competencia ambiental, en las materias relativas al respectivo proyecto o actividad, para lo cual la Comisión Regional o Nacional del Medio Ambiente, en su caso, requerirá los informes correspondientes.

producir un impacto ambiental de acuerdo al artículo 10, “[...] *deberá presentar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o elaborar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), según corresponda [...]*”. La ley dispone procedimientos distintos para cada uno de estos instrumentos, siendo una de las diferencias fundamentales la obligación de asegurar la participación de la comunidad en el proceso de calificación del EIA por medio del trámite establecido en los artículos 26 a 31 del Párrafo 3, *De la Participación de la Comunidad en el Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental*. Por lo tanto, la determinación por parte de la autoridad administrativa, sobre si el proyecto debe realizar únicamente una DIA o un EIA determinará, consecuentemente, si dentro del procedimiento deben realizarse los trámites de consulta referidos.

En la mayoría de los fallos estudiados, entre otros argumentos esgrimidos, los recurrentes alegan que la resolución que aprueba la DIA, es un acto arbitrario e ilegal y afecta sus derechos constitucionales debido a que el proyecto produce alguno de los efectos señalados en el artículo 11¹⁶ de la ley, por lo que el proyecto en cuestión debió someterse a un EIA y consecuentemente realizar el trámite de la consulta que dispone al artículo 6° letra a) del Convenio 169 de la OIT.

16 Artículo 11. Los proyectos o actividades enumerados en el artículo precedente requerirán la elaboración de un Estudio de Impacto Ambiental, si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias:

- a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos;
- b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire;
- c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos;
- d) Localización próxima a población, recursos y áreas protegidas susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar;
- e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y
- f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

Para los efectos de evaluar el riesgo indicado en la letra a) y los efectos adversos señalados en la letra b), se considerará lo establecido en las normas de calidad ambiental y de emisión vigentes. A falta de tales normas, se utilizarán como referencia las vigentes en los Estados que señale el reglamento.

De acuerdo a lo anterior, lo que se pretende en este trabajo es determinar si el trámite de la consulta establecido por el Convenio, y cuya omisión alegan los recurrentes, puede materializarse mediante la aplicación de la ley 19.300, o si debe realizarse un procedimiento distinto para satisfacer los estándares y criterios del tratado internacional, de acuerdo al criterio jurisprudencial de la Corte Suprema.

En una primera aproximación, la Corte parece entender que el trámite de la consulta establecido en el artículo 6° del Convenio se satisface mediante la aplicación de la normativa vigente en Chile.

En la sentencia Rol N° 1525-2010 de 17 de mayo de 2010, en la que se rechazó el recurso de protección deducido por la “Comunidad Palguín Bajo” y “Comunidad Antonio Huenuñanco” –por considerarse que no era necesaria la realización de un EIA– se señaló que si en este caso se hubiera establecido un grado de afectación directa sobre las comunidades, la DIA habría tenido que ser rechazada y reemplazada por un EIA, debiendo considerarse a su vez la participación ciudadana, en especial de organizaciones ciudadanas y personas naturales afectadas. Al respecto la Corte señala que “[...]conforme al artículo 26 de la Ley 19.300, corresponderá a las Comisiones Regionales y a la Comisión Nacional del Medio Ambiente, según el caso, establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental”.

Por lo tanto, lo que la Corte establece, de manera indirecta en este fallo, es que si el proyecto hubiese tenido que ser sometido a un EIA, la participación de las comunidades indígenas se habría regido por el artículo 26 de la ley 19.300, dado que no señala para los pueblos indígenas u originarios un trámite distinto o que esté sujeto a otros estándares que los establecidos por la legislación vigente en Chile.

Más ilustrativa resulta la sentencia Rol N° 4078-2010, de octubre de 2010¹⁷, en la que la Corte, aplicando el artículo 34 del Convenio de acuerdo al cual *“La naturaleza y el alcance de las medidas que se*

adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país[...]” establece en su considerando séptimo que “[...]forzoso es concluir que el deber general de consulta a los pueblos indígenas en lo concerniente a los procedimientos de evaluación de impacto ambiental estatuido en la Ley N° 19.300 y su Reglamento ya se encuentra incorporado a dicha legislación ambiental a través del procedimiento de participación ciudadana que los artículos 26 a 31 de la citada ley establecen.” Y por tanto, “[...] el procedimiento de participación ciudadana en los proyectos sometidos a estudio de impacto ambiental, previsto en el artículo 26 de la Ley N°19.300 es el mecanismo a través del cual se lleva a efecto el deber de consulta a que obliga el Convenio N°169, cuyo texto y principios que lo informan resultan plenamente compatibles y alcanzan eficacia con la normativa ambiental vigente”¹⁸ (énfasis agregado).

En el caso en comento, la Corte reconoce como principios y exigencias del Convenio aquellos establecidos en el N° 2 del artículo 6° de acuerdo al cual, el trámite de la consulta debe ejecutarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias con la finalidad de llegar a un acuerdo acerca de las medidas propuestas y establece que dichos estándares son satisfechos por las instancias de intervención establecidas en la ley 19.300. En virtud de éstas las personas naturales y jurídicas que se vean directamente afectadas, deberán ser informadas acerca del contenido del EIA antes de su aprobación o rechazo; podrán formular observaciones a la autoridad administrativa debiendo ser ponderadas en la resolución de calificación ambiental; e interponer el recurso de reclamación si estiman que las observaciones no han sido debidamente ponderadas.

17 Véase Corte Suprema, Sentencia Rol 4078-2010, 14 de Octubre de 2010. Argumentos similares se encuentran en la Sentencia Rol N° 2262-2011 de junio de 2011.

18 Ídem.

Por lo tanto, es claro que en las sentencias señaladas, la Corte estima que la ley 19.300 es suficiente para dar cumplimiento al Convenio. Según este criterio, no se requiere la realización de ningún trámite distinto en el caso de pueblos indígenas y tampoco es necesario que el trámite establecido por la normativa vigente se lleve a cabo sujeto a otros estándares que los que la misma ley contempla ya que serían suficientes para dar cumplimiento a las exigencias que señala la norma internacional.

Es importante señalar que ambos fallos se dictaron con el voto en contra del Ministro Brito, el cual reconoce que el Convenio establece un estándar de exigencia más amplio que el reconocido por el fallo, al considerar que el trámite de la consulta debe realizarse no sólo de buena fe y con la intención de alcanzar acuerdo, sino que dicho acuerdo debe surgir de un diálogo en el que se abandonen las posiciones propias para buscar aquellas que surjan consensuadas, siempre incluyendo en el análisis las particularidades de la realidad de los pueblos originarios o indígenas.¹⁹

En atención a lo anterior, la disidencia sostiene que “informar no constituye un acto de consulta, porque cuando sólo se entregan antecedentes quien los recibe no tiene posibilidad de influir en la decisión”.

Es en la Sentencia Rol 258-2011, de julio de 2011²⁰ en la que se consideró que la Corte tuvo una aproximación diferente ante un caso similar a los anteriores. Esta vez, estimó que el trámite de la consulta previsto por el Convenio 169 no se había ejecutado por la recurrida en la evaluación del proyecto “Actualización del Plan Regulador San Pedro de Atacama”. Si bien esta habría realizado las instancias de participación de acuerdo al artículo 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, consistentes en instancias de información del instrumento de planificación, la realización de audiencias públicas y la consulta de la opinión del Consejo Económico y Social comunal, no serían suficientes

¹⁹ Ídem.

²⁰ Este criterio fue sostenido nuevamente en la sentencia Rol 10.090-2011, de 22 de marzo de 2012.

para “[...] satisfacer las especiales características que posee la consulta cuya omisión se reprocha”. Establece además, al igual que en el voto de minoría del Ministro Brito, que “desplegar información no constituye un acto de consulta a los afectados, pues éstos, en ese escenario, no tienen posibilidades reales de influir en la nueva planificación territorial del lugar donde están localizados, cuya gestación, en la especie, habría tenido en miras la protección de los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad”.

Por otro lado, la Corte toma en cuenta con especial atención el hecho de que el plan regulador en cuestión, se está desarrollando precisamente para resguardar a las comunidades indígenas frente al fuerte desarrollo turístico que ha experimentado la zona de San Pedro de Atacama, por lo que pueden verse afectadas directamente sus condiciones de vida y trabajo. A este respecto, la Corte señala que “es posible constatar que se ha optado para la elaboración de un instrumento de planificación territorial que atañe a toda una cultura indígena, sin atender a elementos de análisis propios de la realidad por la que se reclama, como son su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones”²¹. Debido a lo anterior, afirma que el único modo de resguardar la Constitución Política y cumplir con la misión de garantizar a todos la mayor realización material y espiritual posible, es por medio de un procedimiento de participación que atienda las particularidades de los pueblos originarios.

La Corte, finalmente, resuelve que el proyecto “[...] deberá someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, cuyo procedimiento de participación ciudadana previsto en los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300 se rija por los estándares del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales”²² (énfasis agregado). Se considera que en atención a estas últimas líneas es posible entender que la Corte ha cambiado su criterio

21 Véase Corte Suprema, Sentencia Rol 258-2011, Considerando Octavo, p. 10.

22 Véase Corte Suprema, Sentencia Rol 258-2011, Considerando Décimo, p. 10.

de interpretación, debido a que en este fallo la Ley Nro. 19.300 ya no es considerada como el mecanismo a través del cual se materializa el trámite de consulta establecido por el Convenio, sino que dicho trámite adquiere una connotación diferente en atención al artículo 6° en los casos en que los proyectos ambientales afectan a pueblos originarios.

IV. Conclusión

Como el prólogo del mismo Convenio lo establece, éste es uno de los instrumentos jurídicos internacionales más importantes en materia de protección y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, y el trámite de consulta previsto en su artículo 6° es fundamental para asegurar su aplicación en cada uno de los Estados. Es por eso que la determinación de las consecuencias que dicho trámite pueda tener en la práctica cobra vital importancia. En este sentido, es fundamental el rol que cumplen los Tribunales de Justicia, en especial las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema encargadas de velar por el resguardo de los derechos constitucionales de todos los integrantes de la nación a través de mecanismos como el recurso de protección.

Si bien el desarrollo jurisprudencial en torno al Convenio 169 en Chile es todavía muy reciente para considerar que la interpretación de la Corte se encuentre asentada de una manera estable, en sus últimas aproximaciones sobre este tema, ha habido un gran avance en orden al cumplimiento de las exigencias que el derecho internacional ha impuesto.

En las sentencias recientes que se han citado, el pronunciamiento de la Corte ha sido más acorde con el criterio de autoejecutabilidad señalado por el TC en sus fallos del año 2000 y 2008 por lo que, al igual como ocurre en el caso de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, en el caso de los procedimientos administrativos el trámite de la consulta establecido en el artículo 6° del Convenio debiese entenderse incorporado en los mismos. De esta manera, si un determinado procedimiento lleva a la dictación de medidas administrativas que puedan afectar a pueblos

indígenas, y dicho procedimiento no previene determinadas formas de participación ciudadana, éste debiese ser incorporado por directa aplicación del artículo 6°. Al contrario, en aquellos casos en que sí se previene un trámite de consulta en el procedimiento administrativo, –como ocurre con la ley 19.300 Sobre Bases Generales del Medio Ambiente– el artículo en comento debiese entenderse incorporado tácitamente por la vía de fijar el estándar de acuerdo al cual dicho trámite debe ser llevado a cabo.

Por último, es importante destacar los términos en que el artículo 6° N°2 del Convenio exige que se lleve a cabo la consulta, esto es “[...] *de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.*” Conforme al modo en que lo ha entendido el TC²³ la consulta no es vinculante per se, pues la idea es alcanzar consensos de buena fe, siendo la finalidad de la norma el lograr un equilibrio y dar un margen de actuación.

La reciente jurisprudencia (ambos fallos al respecto del TC), las interpretaciones de la OIT y sus agentes, y el espíritu que subyace tras el Convenio 169, parecen confirmar que este instrumento se enmarca de manera coherente y razonable dentro de las normas legislativas y administrativas del sistema jurídico chileno. Lo anterior no quita que sea perfectible en cuanto al respeto por los derechos indígenas y la forma de ampararlos de manera efectiva. Por su parte, las líneas de la Corte Suprema apuntan, de manera incipiente, a conformarse aun más con los estándares deseables propuestos por la OIT para el trámite de la consulta, teniendo siempre a la vista el resguardo y garantías para grupos humanos dentro de nuestro territorio que, pese a su distinción étnica, deben ser tratados con igualdad y dignidad.

23 Tribunal Constitucional, Sentencia Rol 309-2009, Considerando 7°, p. 24

Rechazo a la violencia. El nuevo desafío de los actores políticos y sociales.

• 17 de octubre de 2012 •

La Fundación Jaime Guzmán realizó una encuesta para evaluar la percepción que tiene la ciudadanía sobre la legitimación de determinados actos violentos para conseguir objetivos específicos. También se evaluó el clima de violencia que la ciudadanía percibe actualmente en el país.

Los resultados nos demuestran que a pesar de que Chile es internacionalmente reconocido como uno de los países más pacíficos de la región, un porcentaje alto de la ciudadanía afirma que el clima social imperante en el país es algo violento o muy violento, lo que significa un inmenso desafío para los actores sociales y políticos, ya que la población valora altamente el diálogo democrático y no los actos violentos.

I. Introducción

El índice de paz global es un indicador diseñado para medir el nivel de paz de los diferentes países del mundo. Es elaborado por el *Institute for Economics and Peace* junto a un grupo de expertos internacionales provenientes de universidades y centros de estudio.¹

Este año el informe ubicó a Chile en el primer puesto en Latinoamérica tras subir ocho lugares y ubicarse en el número 30 a nivel mundial, por encima de Francia (40) e Italia (38) y muy arriba de Argentina (44), Perú (79), Brasil (83) y Bolivia (84).²

Los nuevos resultados rompieron la tendencia a la baja que el país venía registrando desde el 2007, cuando se ubicó en el lugar número 14 del mundo. En el resto de los años Chile se ubicó en los siguientes puestos, el 2008, 16°; el 2009, 19°; el 2010, 20°; y el 2011, 38°.³

En general, los países latinoamericanos que destacan en el listado son Uruguay (33) Costa Rica (36), Argentina (44), Cuba (70), Paraguay (76), Perú (79), Nicaragua (81), Bolivia (84), Ecuador (85) y, en los últimos puestos, Venezuela (123), Guatemala (124) y Honduras (129).⁴

La posición relativa de Chile respecto de los países que lideran el índice se explica, por la cantidad de homicidios y actos violentos en general, además de la importación de armas y población encarcelada de Chile.

Sin embargo, no parecen ser estos los elementos más frecuentes del clima social imperante en el país. Las protestas callejeras y tomas de

1. Véase <http://www.visionofhumanity.org/gpi-data/>

2. Véase <http://www.biobiochile.cl/2012/06/12/indice-de-paz-global-2012-ubica-a-chile-como-el-pais-mas-pacifico-de-latinoamerica.shtml>

3. Véase <http://www.emol.com/noticias/internacional/2012/06/12/545186/el-pais-latinoamericano-mas-pacifico-es-chile.html>

4. Véase <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2012/06/680-466052-9-chile-es-el-pais-mas-pacifico-de-latinoamerica-segun-el-indice-de-paz-global.shtml>

colegios y partidos políticos; las manifestaciones sociales en algunas regiones (con ocupación y corte de caminos y puentes); la quema de fundos en la araucanía, entre otros, son los hechos de más notoriedad del último tiempo.

Hace un par de meses el ministro de Educación, refiriéndose a las manifestaciones estudiantiles, advertía que “el clima de violencia puede afectar el diálogo” con el gobierno.⁵ Y algunos meses antes el directorio de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) le había manifestado al ministro, Luis Mayol, su preocupación por los hechos de violencia que estaban afectado a agricultores en la novena región.”⁶

¿Es Chile un país violento? ¿Cuál es la percepción de la ciudadanía respecto de los niveles de paz que existen en el país? La Fundación Jaime Guzmán ha querido hacer una encuesta para evaluar la percepción ciudadana sobre el nivel de violencia y cómo se califica una serie de hechos que vienen repitiéndose desde hace algunos meses.

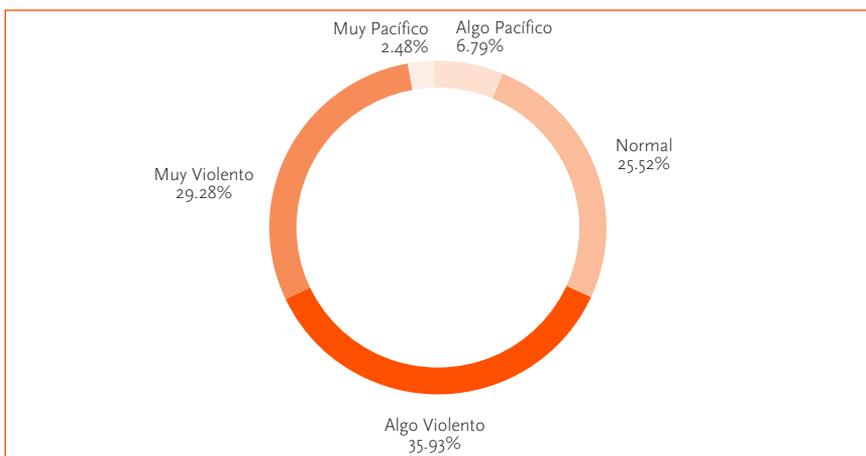
El estudio se realizó en base a entrevistas telefónicas con un cuestionario estructurado de 26 preguntas. El grupo objetivo fueron hombres y mujeres mayores de 18 años de la Región Metropolitana. El tamaño de la muestra fueron cuatrocientos cuarenta y nueve casos realizados de manera proporcional a la distribución comunal del grupo objetivo de acuerdo censo y a proyección de población realizada por INE. Además, fueron sorteados de manera aleatoria simple controlando cuotas por comuna y sexo y nivel socioeconómico. El margen de error de la muestra es de un 3,3%, y el índice de confianza es de un 97,8%.

5. Véase <http://www.24horas.cl/nacional/harald-beyer-el-clima-de-violencia-puede-afectar-el-dialogo-257763>

6. Véase <http://iphone.latercera.com/noticia/negocios/2012/06/655-465874-9-sna-manifiesta-preocupacion-por-clima-de-violencia-en-la-ix-region.shtml>

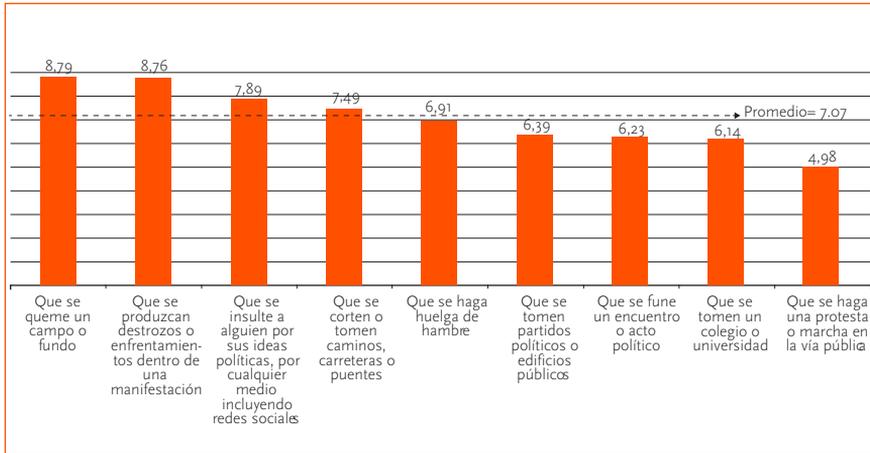
II. Clima de violencia y percepción de actos violentos

Frente a la pregunta *¿Cómo calificaría usted el clima social imperante en la sociedad chilena?* La ciudadanía percibe cierto grado de violencia en el ambiente. Mientras casi un 36% de las personas considera que el ambiente es algo violento, el 29% considera que éste es muy violento. En consecuencia, tal como lo muestra el gráfico N°1, sólo un tercio de la población percibe que la convivencia social es normal o pacífica.



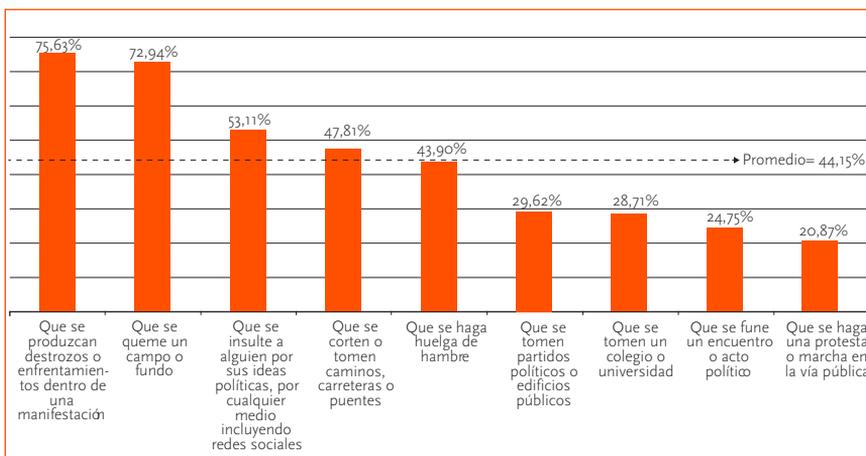
La primera pregunta de la muestra consistió en proponerle a los encuestados una serie de situaciones para que se pronunciara sobre el grado de violencia, calificando la situación de 1 a 10, donde 1 es nada violento y 10 es muy violento.

Tal como lo señala el gráfico N° 2 todas las situaciones mencionadas, con excepción de las marchas o protestas en la vía pública, obtienen en promedio una calificación sobre 5,5. Lo anterior refleja que todas estas situaciones, en promedio son consideradas en algún grado violentas.



Es interesante constatar, en el caso de las marchas, que a pesar de no consistir en actos violentos propiamente tales –incluso, muchas de ellas reciben el calificativo de pacíficas– sin embargo, reciben una calificación promedio de 4,98, vale decir, son calificadas como hecho de mediano nivel de violencia. Una hipótesis es que se ha hecho cada vez más difícil para la ciudadanía diferenciar estas marchas de los actos violentos que se producen al interior de ellas, por ser éstos últimos, cada vez más frecuentes.

Si se aísla el porcentaje de respuestas calificadas con 9 y 10, en cada una de las situaciones consultadas, destacan como especialmente violentas las agresiones y destrozos que se producen dentro de las manifestaciones y las quemas de fundos. Tal como lo señala el gráfico N° 3 el 75,62% de los consultados le asigna esta calificación a los desmanes y el 72,94% se la otorga a la violencia sobre predios agrícolas de la zona sur del país. Los insultos por ideas políticas, en cambio, no reciben una calificación tan decidida (53,11%) lo cual llama la atención dado lo esencialmente violento de un acto de esa naturaleza.



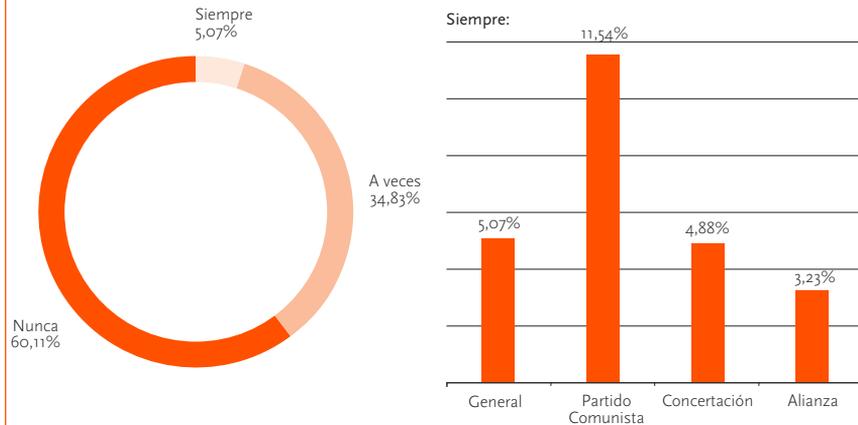
III. Legitimación de la violencia

A continuación se le consultó a la ciudadanía si, en términos generales, creía que en democracia es legítimo recurrir al uso de la fuerza para lograr los objetivos que se buscan. El cuadro N° 4 indica que un mayoritario 60% rechaza la violencia como instrumento de acción política a todo evento. Sin embargo, es preocupante que casi un 35% se manifieste de acuerdo con esa opción en determinadas circunstancias. Finalmente, al desagregar las respuestas por sector político de los encuestados, se aprecia que aquellas personas que estiman que la violencia es, siempre, un método de acción política se concentran mayoritariamente en la izquierda más extrema del espectro político.

Legitimación de la Violencia

¿Cree usted que en democracia es legítimo recurrir al uso de la fuerza para lograr objetivos?

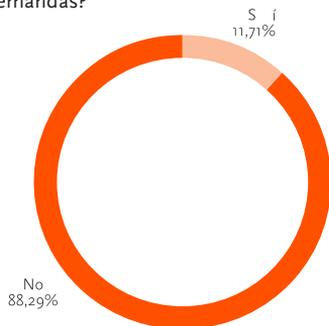
De acuerdo al sector público con que se identifica el encuestado



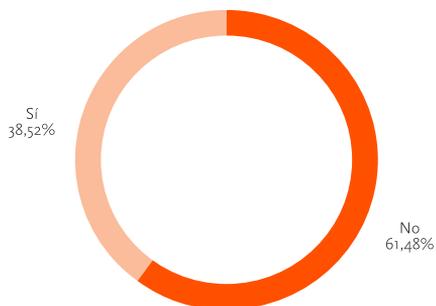
Para medir la coherencia de las respuestas, se le preguntó a los consultados por el grado de legitimidad de algunos de los actos calificados como violentos al comienzo de este trabajo, pero uniéndolo a sus objetivos específicos. En general, lo que se observa en el cuadro N° 5 es que mientras más violenta es la percepción que tienen las personas del acto en cuestión, menor es su nivel de legitimación ciudadana.

Legitimación de la Violencia

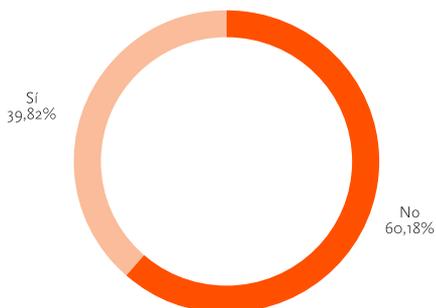
¿Cree usted que es legítima la **quema de campos o fundos** por parte de algunos grupos para que se atiendan sus demandas?



¿Cree usted que es legítimo que algunos **grupos bloqueen caminos, carreteras o puentes** para exigir que se acceda a sus demandas?



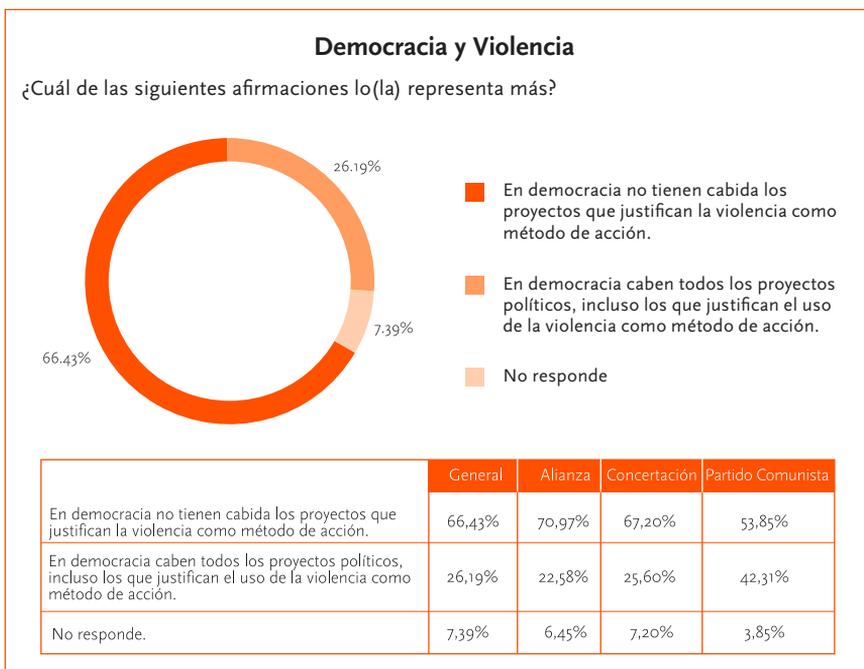
¿Cree usted que es legítima la **toma de partidos políticos o edificios públicos** para atrasar la atención de los medios de comunicación?



En el caso específico de la las tomas de colegios y universidades por parte de sus estudiantes, el resultado cambia. La opinión está mucho más dividida, pues un 56,24% de los encuestados sí legitima este medio de presión del movimiento estudiantil para ser escuchado. El restante 43,76% no lo justifica.

Sin embargo, una cosa es preguntar por la justificación de ciertos actos para lograr determinados objetivos puntuales, y otra muy distinta es consultar por el espacio que, en democracia, podrían tener los discursos que de manera general justifican la violencia como método de acción política. Como puede verse, en este caso la pregunta indaga más por posiciones ideológicas, que por opciones temporales más pragmáticas.

Como puede observarse en el cuadro N° 6, una amplia mayoría de la población rechaza la idea de que la democracia deba amparar discursos o proyectos políticos violentos. Sin embargo, si se desagrega la pregunta en función de la identificación política, puede verse que ese rechazo se hace más débil a medida que se avanza hacia las posiciones de izquierda.



Lo anterior es concordante con la disposición de los encuestados a recurrir a actos de violencia para obtener beneficios de parte del Estado. En efecto, Una amplia mayoría (70,83%) manifiesta que en ningún caso recurriría a la violencia para obtener beneficios por parte del Estado. Sin embargo, ese porcentaje aumenta aún más si sólo se considera a quienes se identifican con los partidos de la alianza de gobierno y, por el contrario, disminuye cuando sólo se considera a quienes se identifican con partidos políticos de izquierda.

	General	Alianza	Concertación	Partido Comunista
Nunca.	70,83%	83,33%	69,67%	53,85%
Podría ser en determinadas circunstancias.	20,63%	16,67%	22,95%	34,62%
Es muy posible que lo haga.	2,09%	0,00%	0,82%	3,85%
De seguro lo haría si lo necesitara.	6,45%	0,00%	6,56%	7,69%

IV. Conclusiones de la encuesta

A la luz de los resultados ya expuestos, es posible extraer algunas conclusiones:

1. A pesar de que Chile es uno de los países considerados más pacíficos de la región, hay una percepción ciudadana de que el ambiente progresivamente se polariza más con la consiguiente carga de violencia que ello implica.
2. Afortunadamente esa percepción va acompañada de un mayoritario rechazo a los actos de fuerza, ya sea que se produzcan por motivos puntuales o por ser, esa violencia, parte de un discurso estructurado que la justifique como método de acción política. Por el contrario, la mayoría de los ciudadanos aspira a un ambiente pacífico, sobre todo en aquellas materias que más les afectan.
3. En este sentido es decidor que los destrozos y enfrentamientos que se producen en las marchas públicas son percibidos como la

mayor manifestación de violencia; y que esas marchas, aun cuando sean pacíficas, se perciben como actos de mediana violencia. Ello indica la nefasta influencia que ejercen los violentistas en este tipo de expresiones, que bien pueden ser calificadas como muy legítimas en un sistema democrático.

4. Con todo, se aprecia una mayor aceptación de las conductas calificadas como violentas en los sectores más identificados con la izquierda. La razón de lo anterior, presumiblemente, es que este tipo de discursos fue parte –en el pasado reciente– del contenido ideológico de los partidos políticos más extremos de ese sector.

La clase política y los actores sociales, en consecuencia, debieran considerar que la ciudadanía valora y respalda, mayoritariamente, el diálogo y no los actos de fuerza.

Reforma Procesal Civil, recursos legales y atribuciones de la Corte Suprema

• 31 de octubre de 2012 •

Después de la reforma procesal penal se debate la conveniencia de reformar el procedimiento civil. Elementos fundamentales de esa eventual reforma son los recursos legales y el rol de la Corte Suprema como tribunal de casación. Algunas propuestas, como el recurso extraordinario de unificación, puede haber funcionado correctamente en estados federales dotados de su propia Corte Suprema supraestatal, pero conviene revisar a conciencia su implantación en Chile, sobre todo en sus fundamentos y propósitos.

I. Introducción

Se debate la necesidad de sentar las bases de un nuevo código de enjuiciamiento para las contiendas civiles. Todo parece indicar que el tema excede la mera incorporación de nuevos métodos de enjuiciamiento, o el simple cambio de reglas del modo de tramitar juicios.

Un primer elemento a considerar es que a menudo las soluciones se sitúan frente al proceso judicial y la ejecución desde la lógica económica, las cuestiones sobre gestión y control de gestión, y hasta el diseño de nuevos roles para viejas instituciones. No parece razonable apostar todo a los cambios diseñados desde la única visión de la eficiencia y eficacia en la gestión, como tampoco es bueno replicar sin adaptaciones modelos que pueden funcionar correctamente en sus países de origen, pero cuyo trasplante a Chile debe considerar nuestra trayectoria histórica y cultural.

Aunque muchos expertos parecen compartir la necesidad del cambio, en algunos aspectos hay posiciones encontradas. Por ejemplo, se discute sobre el rol que cabe a los tribunales en materia de iniciativa probatoria. Desde el actual principio de pasividad, que cede toda iniciativa a las partes del proceso, se pasaría a un nuevo modelo que entrega poderes al juez de la causa, orientados a la búsqueda de la verdad. Además, en una materia que ha causado mucha polémica en académicos del derecho privado, se cuestiona con vehemencia la introducción de la noción de la carga dinámica de la prueba. Por ella, el juez de la causa podría disponer que los supuestos de hecho de las afirmaciones de las partes deban ser probados por el litigante que esté circunstancialmente en mejor posición de hacerlo, con independencia de los que disponen los preceptos sustantivos sobre la prueba. Existen muchas dudas también sobre el procedimiento de ejecución de obligaciones, y del rol que en éste cabría al denominado Oficial de Ejecución. Todos estos aspectos merecen, cada uno por sí solo, un análisis más profundo y serio. Sin embargo, se ha optado en este documento de trabajo por el análisis de los recursos legales contra la sentencia definitiva y, en

particular, de la propuesta de abandono del recurso de casación en el fondo para su reemplazo por el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia. Detrás de este debate subyace el rol que cabe cumplir a la Corte Suprema en nuestro sistema institucional.

II. La Constitución y el rol de la Corte Suprema

El Capítulo VI de la Carta Fundamental contiene las normas sobre el Poder Judicial que buscan definir en qué consiste la jurisdicción, estatuir explícitamente los principios de independencia, inexcusabilidad, imperio y responsabilidad, y fijar las bases del sistema de nombramiento de magistrados. El texto fundamental encomienda algunas cuestiones sobre organización y funcionamiento a una ley orgánica constitucional y, en lo que interesa para los fines de este trabajo, se define en el artículo 82 que *“(la) Corte Suprema tiene la superintendencia directiva, correccional y económica de todos los tribunales de la nación”*.¹ Tal potestad, no significa que la Corte Suprema sea el tribunal que, en último término, pueda conocer de todos los conflictos del orden civil suscitados entre particulares, o entre estos y el Estado. Así, Cristián Maturana Miquel ha sostenido que *“... la Corte Suprema, en virtud del principio de concentración que debe conducirnos a evitar dilaciones indebidas en la solución de los litigios, nunca debe tener como misión transformarse en una tercera instancia, o atribuirle tareas que tengan como finalidad pronunciarse —por lo menos— acerca de una parte de la resolución, como es la aplicación del derecho acerca de cómo debe resolverse un conflicto particular. La misión de la resolución de los conflictos particulares debe corresponder a los jueces de la instancia. // Sin embargo, la Corte Suprema como máximo tribunal de la República debe velar siempre por un trato legal igualitario, ser la principal garante en la protección de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico nacional y acercarnos a la aspiración en la aplicación de un derecho nacional en forma uniforme. // En consecuencia, un recurso*

¹ Véase C.P.R. art. 82.

que nos conduzca a la Corte Suprema debe tener como misión acercarnos al cumplimiento de esos objetivos, que son los que se recogen en el ámbito de procedencia del recurso de nulidad en el nuevo sistema procesal penal“. (Maturana Miquel 2010, pg 331). Desde esta perspectiva, es oportuno afirmar que la expresión “superintendencia” usada por la Constitución dice relación con la marcha de ese poder del Estado y el correcto funcionamiento en lo disciplinario y en la gestión de los tribunales que de ella dependen, mas no necesariamente en la decisión de todas las controversias. Éstas deben ser conocidas y resueltas por los tribunales del grado a través de las acciones y recursos que reconoce y reglamenta el legislador, de lo que no se sigue necesariamente que la Corte Suprema esté naturalmente llamada a pronunciar la última decisión de todas las contiendas judiciales.

De lo anterior se sigue que, en Chile, el legislador es libre y soberano para establecer, con apego a los principios constitucionales e internacionales generalmente aceptados sobre racional y justo procedimiento, un sistema recursivo de examen de legalidad de las sentencias dictadas por los tribunales de justicia, sea mediante un medio de impugnación orientado al control de legalidad, sea mediante un recurso capaz de revisar el mérito de la sentencia o del proceso en que ésa fue dictada. La jurisdicción seguirá cualquiera de los caminos señalados, con arreglo a la decisión que adopte el Poder Legislativo en ejercicio de sus competencias. La Constitución no establece en su texto, ni se deriva de los preceptos y principios de su Parte Dogmática, que cabe a la Corte Suprema el rol de fijar u orientar la jurisprudencia o el recto entendimiento de las leyes para todos los órganos jurisdiccionales, pertenezcan o no al Poder Judicial. Si bien puede ser deseable –por diversas razones– que el Máximo Tribunal desempeñe ese rol ilustrativo, ese anhelo o aspiración no tiene asidero constitucional explícito ni implícito.

En referencia a lo dicho más arriba se puede desprender, también, que el concepto de superintendencia disciplinaria, conforme a una interpretación sistemática de ambos incisos del artículo 82 de la Carta Fundamental, invita al legislador a no establecer un sistema recursivo

de resoluciones jurisdiccionales que permita invalidar o reformar sentencias en ejercicio de potestades correccionales. En otras palabras, la jurisdicción disciplinaria no debiera permitir la impugnación de fallos judiciales, sino averiguar y perseguir responsabilidades funcionarias, en cumplimiento del mandato de probidad en el orden judicial.

La determinación de la misión y fines de la Corte Suprema, en cuanto proveedor de criterios generales de interpretación de la ley, viene dada por la ley orgánica constitucional que fija las normas sobre su organización y atribuciones, y por los poderes que concede a ese tribunal la reglamentación procesal del recurso de casación en el fondo. El precedente judicial ha sido concebido en sus orígenes, y por la lectura habitualmente dada al artículo 3° del Código Civil, como una mera referencia, sin valor obligatorio general. A esa función se superponen las potestades de la Corte como tribunal de apelación (en recursos de amparo, protección y amparo económico), jurisdicción económica y disciplinaria, e informes al Congreso Nacional en materias que incidan en reformas legales al servicio judicial.

A los roles señalados, cabe añadir también la responsabilidad confiada por la Constitución y las leyes a los Tribunales y a la Corte Suprema en la conservación, aseguramiento y respeto a los derechos de las personas, en los términos tratados por los artículos 20 y 21 de la Carta Fundamental. Por lo tanto, la determinación del sentido de las palabras empleadas por el legislador para la resolución de conflictos en el orden temporal no es la única función jurisdiccional relevante que podemos atribuir a la máxima magistratura del Poder Judicial. La esencia de su tarea está en la protección de las libertades personales.

III. El recurso de casación en el fondo. Características y fines

El Código de Procedimiento Civil en actual vigencia estableció el recurso de casación, en sus variantes de forma y fondo. El primero tiene por finalidad asegurar el respeto a los principios esenciales del debido

proceso legal, evitando así sentencias injustas dictadas en infracción a esos postulados. En cambio, la casación en el fondo busca la invalidación de las sentencias cuando éstas son portadoras de vicios que consisten en infracción de ley sustantiva, quebrantamiento que puede consistir en su falta de aplicación, su falsa aplicación, su invocación a situaciones no previstas por ella, entre otras categorías. Tradicionalmente se ha señalado que la finalidad del recurso de casación en el fondo es asegurar la igualdad ante la ley, permitiendo que el entendimiento y aplicación de la ley deba ser el mismo para todos los que se encuentran en situación análoga, evitando la arbitrariedad judicial. Los orígenes más remotos de este medio de impugnación suponen un diseño que busca hacer valer el principio de separación de las leyes. Según esta lógica, los jueces están supeditados a la ley y deben decir y aplicar la ley aprobada por el legislativo, de modo que la sentencia que razonare y decidiera una cuestión debatida apartándose de ese “*dogma*” debe ser anulada, quebrada, casada.

La práctica en los tribunales superiores ha demostrado que la casación en el fondo es un recurso judicial de muy difícil resultado favorable para el que se atreve a deducirlo. Tal vez por eso muchos litigantes prefieren vías que a primera vista parecen más expeditas, como el recurso de queja. Este inconveniente invita a las reformas legales. Es cierto que ha habido modificaciones a la casación que han pretendido desformalizar y aligerar su tramitación para hacer de ella un instrumento más expedito (normas menos rígidas en cuanto a su admisibilidad; al señalamiento de leyes reguladoras de la prueba; a la posibilidad de actuar de oficio; y a la supresión del reenvío, entre otras) pero todas estas intenciones, no obstante, se estrellan con la tendencia permanente a mirar este instituto como un instrumento demasiado formal. Las flexibilizaciones reglamentarias, a su vez, han conducido al aumento del número de recursos interpuestos, fenómeno que previsiblemente es seguido de un entendimiento más estrecho de las normas para su aceptación.

La comparación de datos de tramitación de recursos de casación registrados desde 2001 hasta el año pasado, y su comparación con el total

de recursos de casación ingresados, permite dudar de la conveniencia de seguir innovando por la vía legal en materia de extender los motivos de inadmisión o de desestimación a priori. Esta experiencia debiera ser tenida en cuenta para los recursos previstos en el Proyecto de Código a conocer por el máximo Tribunal.

Ya entrado el siglo en curso, Cristián Maturana ha escrito un contundente conjunto de reparos a la supervivencia de la casación en el fondo en un artículo reciente, los que pueden sintetizarse como sigue: su ambigüedad terminológica y regulatoria; la incompatibilidad del recurso con la estructura que deben tener los tribunales de justicia en un sistema democrático; la incompatibilidad del recurso con la concepción de hacer justicia con la mera aplicación de la ley; la insuficiencia del recurso dentro de un sistema de justicia supranacional; la incompatibilidad práctica de la estructura del recurso con la competencia que debe asumir una Corte Suprema; la ambigüedad en la opción de privilegiar el *ius constitutiones* o el *ius litigatoris*; el deficiente sistema de selectividad de los recursos que deben ser conocidos por la Corte Suprema; la imposibilidad de concebir la casación como tercera instancia por ser incompatible con la exigencia de la pronta y debida solución de los conflictos; la ambigüedad en cuanto a las consecuencias que conlleva la falta de uniformidad por parte de los jueces y la fuerza vinculante de la jurisprudencia; lo falso que resulta la posibilidad de separar las cuestiones de hecho y de derecho; y la insuficiencia del recurso para controlar las deficiencias en que se incurre en el sistema de apreciación de la prueba.²

Algunas de las anteriores objeciones cuentan con un respaldo casi incontrovertible, como la muy difícil capacidad de discernir cuáles cuestiones son de hecho y cuáles son de derecho. Otras impugnaciones de este autor, en cambio, admiten más discusión. Por lo tanto resulta muy difícil que cualquier sustitución de modelos recursivos pueda

² Véase Maturana Miquel, Carlos ¿PRESENCIA DEL RECURSO DE CASACIÓN EN CHILE DURANTE EL SIGLO XXI? Publicado en REJ – Revista de Estudios de la Justicia – N° 12, Año 2010, pág. 331. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, Santiago 2010.

enfrentar de modo eficiente los cuestionamientos que se enarbolan desde varios sectores.

IV. La Sentencia del Tribunal Constitucional, rol 2005 de 1995. La muerte prematura del *cerciorati* en la casación

Con ocasión de la reforma de 1995 a los recursos de casación y de queja, finalmente introducida por la Ley n° 19.374 a los Códigos de Procedimiento Civil, y Orgánico de Tribunales, el Tribunal Constitucional tuvo oportunidad de establecer las siguientes precisiones en cuanto a la casación y los fines de todo proceso judicial.

Así, en su razonamiento Noveno se sostiene que *“...El conflicto es una realidad históricamente demostrada, actualmente cada vez más aguda, y se genera precisamente cuando un sujeto con su actuación u omisión infringe una ley. Su solución a través del proceso cumple dos objetivos: a. La satisfacción del interés subjetivo de los sujetos en conflicto. b. La actuación del derecho objetivo para mantener la exacta observancia de la ley. Esta debe ser acatada por las partes del proceso y por los jueces de la instancia. Para controlar a estos últimos se han establecido los recursos de casación y de queja“. El motivo siguiente se inicia con una muy contundente afirmación, cual es “(que,) los antecedentes más remotos de la casación de fondo la configuran como una de las máximas expresiones de la garantía del estado de derecho y de la igualdad ante la ley”.*

Es como si entre debido proceso, igualdad ante la ley y recurso de casación hubiera una ligazón indisoluble. Prosigue la sentencia señalando el origen y desarrollo histórico de esta institución, para aseverar de modo categórico lo siguiente:

“13°. Que, debe tenerse especialmente en cuenta lo dispuesto en el artículo 74 de la Constitución Política, que le otorga un mandato al legislador para dictar la ley orgánica constitucional que determine la organización y atribuciones de los tribunales que fueren necesarios para la pronta y cumplida administración

de justicia en todo el territorio de la República. En este orden de ideas, resulta indudable que la competencia que esta ley le otorga a la Corte Suprema para conocer y resolver los recursos de casación en el fondo, apunta exactamente a crear mecanismos tendientes a dar eficacia al principio de que la justicia debe ser cumplida. Como ya se dijo, la Corte Suprema es la garante de que la ley sea igual para todos, y requerida para que se pronuncie sobre si ello es efectivo, no puede excusarse de resolver a pretexto de que el fallo carece de relevancia jurídica para la adecuada interpretación y aplicación del derecho”

La Reforma de 1995 pretendía algunas innovaciones a la casación, en especial al artículo 782 inciso segundo de ese Código, entre las que cabía considerar una posibilidad de desestimación previa a la vista de la causa de naturaleza diversa a la inadmisibilidad por razones formales, o al rechazo por manifiesta falta de fundamento, que consistía en carecer el asunto de la novedad e interés suficiente como para justificar la intervención de la Corte Suprema. Algo parecido al certiorati anglosajón. Tal posibilidad fue rechazada por el Tribunal Constitucional de manera categórica, pues, como se argumenta en el motivo 15° de ese fallo,

“... de la manera en que se otorga esta facultad, se restringe el recurso de casación de fondo a los casos en que la infracción de ley con influencia en lo dispositivo del fallo sirva para generar doctrinas o jurisprudencia, funciones residuales de la sentencia y ajenas a su propio deber, cual es, el de resolver en derecho los conflictos sometidos a su decisión”.

De manera categórica, los sentenciadores constitucionales manifiestan que la Carta Fundamental

“... básicamente reserva a una ley orgánica constitucional determinar las atribuciones de los tribunales necesarios para la pronta y cumplida administración de justicia y, por ello, no cumple con ese mandato este precepto que para lograr tal finalidad señala de manera indeterminada la carencia de una relevancia jurídica que no se precisa y que aparece vaga en su contenido y, en todo caso, desmedida en su alcance relativo a la interpretación y aplicación de la ley.

El tribunal de casación, encargado de vigilar el cumplimiento de los principios de igualdad ante la ley y de legalidad, no puede, sin vulnerar el cumplimiento de su deber, rechazar un recurso porque no tiene relevancia jurídica extraña a la materia de la litis. El objetivo de la casación es la aplicación de la ley en la solución de los conflictos y, residualmente, lograr una aplicación e interpretación uniforme de derecho”

V. Propuesta del Proyecto sobre Código Procesal Civil en materia de recursos judiciales, y la Corte Suprema. Notas sobre el recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

Se encuentra en debate, hoy ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley iniciado por mensaje presidencial sobre Nuevo Código Procesal Civil. Es posible afirmar que en el sistema propuesto, la correcta aplicación de la ley quedará reservada a las Cortes de Apelaciones, por la vía del recurso de nulidad. La apelación perseguirá una doble finalidad: la primera, enmendar con arreglo a derecho los errores de la sentencia recurrida según las peticiones enunciadas por las partes en sus escritos fundamentales; y la segunda, decidir sobre las impugnaciones que hoy son motivo de invalidación mediante el recurso de casación en la forma. La errónea aplicación del derecho quedará reservada a las Cortes de Apelaciones, y corresponderá a la Excm. Corte Suprema velar por la igualitaria aplicación de las leyes a través de las sentencias judiciales, por la vía del recurso extraordinario de unificación de jurisprudencia.

La reforma promovida sustrae de modo considerable competencias al Máximo Tribunal y las traspasa a las Cortes de Apelaciones. Los objetivos manifestados por los que propician la reforma –reducir las cargas de trabajo de la Corte, rebajar los tiempos de tramitación para dar cumplimiento a la pronta y cumplida administración de justicia– pueden ser atendibles. Sin embargo, quizá es necesario analizarlos con mayor detención.

Sobre la necesidad de reducir el número de asuntos a decidir, sólo cabe tener presente que durante el 2011 se ingresó a trámite un total de 3.477 recursos de casación en el fondo, de los cuales 2.784 corresponden a ingresos civiles; 126, criminales; 518, de familia; más 28 causas de cobranza y 23 ingresos de Reforma Laboral. Si consideramos un total que excede las 12.300 causas totales ingresadas durante 2011 al máximo tribunal, no cabe duda que el mecanismo propuesto generará resultados escuálidos, ya que la reforma no se hace cargo de las casi tres cuartas partes que componen el volumen general de ingresos. En relación a la válvula de entrada consistente en el *cerciorati puro*, esto es, el interés jurídico relevante en la decisión, se deben considerar los fundamentos y la decisión de la sentencia del Tribunal Constitucional de 1995, de las cuales el Proyecto de Código no se hace cargo de ningún modo. Las objeciones planteadas a la reforma de la casación son posibles de invocar al sistema de exclusión *a priori*.

El recurso extraordinario ha sido establecido por el artículo 405 del Proyecto en los siguientes términos:

“El agraviado por una sentencia podrá ocurrir excepcionalmente ante la Corte Suprema con los propósitos que en este Título se señalan y cumpliéndose los requisitos que se indican, para solicitarle que se avoque al conocimiento del asunto por estimarse afectado un interés general.” Se entenderá por “interés general”, al decir del Mensaje, únicamente las siguientes hipótesis:

“a) Cuando se hubiere infringido en forma esencial, en la sentencia o en el procedimiento del cual ella emanare, un derecho o garantía fundamental contemplado en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, y b) En caso que considere pertinente fijar, uniformar, aclarar o modificar, una doctrina jurisprudencial.”

La propuesta no se ajusta al modo en que tradicionalmente se ha entendido el rol de la Corte Suprema. A menudo se sostiene que su

principal función es la de un Tribunal de Casación, en afirmación que quizá puede ser controvertida si comparamos el número de ingresos y sentencias dictadas por ese Tribunal en cualquier período anual que nos propongamos analizar. Sin perjuicio de ello, la propuesta rompe con esta noción, al asignarle principalmente el rol de fijar, uniformar, aclarar o modificar una doctrina jurisprudencial.

En apariencia, el diseño de la casación y del recurso extraordinario buscan un mismo propósito: la igual aplicación de la ley. Sin embargo, la definición adicional de *interés general* que se incorpora a la regulación de este último lleva a trazar entre ambas nociones una distinción esencial. Para invocar la infracción de ley y la necesidad de invalidar el fallo recurrido será necesario demostrar en fase *a priori* en qué consistiría el interés de la Corte Suprema para avocarse al conocimiento y decisión del caso, exigencia no prevista actualmente en el recurso de casación en el fondo y que fue desestimada por pugnar con las nociones de derecho de petición, debido proceso e inexcusabilidad, así como los entendió el Tribunal Constitucional en 1995.

La fórmula de exclusión por falta de interés relevante que se viene sugiriendo no es persuasiva. Primero, porque no se divisa la conveniencia y necesidad de radicar la facultad de interpretar, vía recurso de nulidad, el contenido de los preceptos legales en las Cortes de Apelaciones. Segundo, porque las objeciones enunciadas por Cristián Maturana Miquel tampoco aparecen suficientemente resueltas por el recurso extraordinario que se propone. Tercero, porque la declaración previa de interés general constituye una barrera de entrada de difícil justificación racional para los litigantes, en especial si se tiene en cuenta que el atasco en el conocimiento de causas por parte de la Corte Suprema está generado por el exceso de ingresos en apelaciones, quejas y otros recursos más orientados al examen de mérito y no de la legalidad de sentencia impugnada. Cuarto, porque atendida la regulación actualmente vigente para el recurso de queja en los artículos 545, 546, 547 y 548 del Código Orgánico de Tribunales, existe el serio riesgo de que esta última se transforme, en definitiva, en la vía preferida por los ocurrentes,

como acontecía, por lo demás, antes de la reforma que introdujo a los Códigos la Ley. Nro. 19.374. Quinto, porque la fisonomía del recurso extraordinario de unificación no parece estar orientada a la resolución de conflictos concretos y actuales entre partes que litigan, sino más bien pretenden tutelar un valor más abstracto y distante: la uniformidad de la jurisprudencia. Sexto, porque la experiencia de la Corte Suprema en materia de recursos de unificación de jurisprudencia es aún muy inicial, y ha mostrado cierta tendencia a la formalidad, mediante la búsqueda de casos idénticos (llamados “casos espejos”), cuestión que no parece ser muy alentadora.

VI. Conclusión

Una Corte Suprema que, en nombre de la eficiencia y eficacia de su gestión, se vea mermada en sus atribuciones, se aleja de la legítima aspiración de las partes litigantes a que la justicia conozca y falle los conflictos sometidos a su decisión. La propuesta implica efectuar cambios importantes, cercanos a la ingeniería social, que tan dudosos resultados han mostrado en la experiencia práctica.

Un sistema de recursos en materia civil debiera favorecer un régimen inspirado en el resguardo y tutela de derechos y garantías judiciales, y competencia subsidiaria en materia de control de legalidad de sentencias del grado o instancia y, por qué no, de sentencias de nulidad pronunciadas por las Cortes de Apelaciones. El recurso extraordinario de unificación puede haber funcionado correctamente en estados federales dotados de su propia Corte Suprema supraestatal, pero conviene revisar a conciencia su implantación en Chile, en particular teniendo en cuenta el juicio previo sobre interés general. Es oportuno revisar las instituciones propuestas, y sus fundamentos y propósitos.

Finalmente, debe tenerse en cuenta la opinión, aún no manifestada formalmente, del Máximo Tribunal el pasado 21 de octubre de 2012, al concluir las XV Jornadas de Reflexión de la Excma. Corte Suprema,

realizadas en Valdivia. El comunicado final señala que atendido el particular interés que han suscitado las materias relativas a la carga dinámica de la prueba, los oficiales de ejecución, los recursos legales y *muy especialmente el rol de la Corte Suprema como tribunal de casación*, se organizará una comisión que la estudiará de modo pormenorizado. Es un hecho que la Corte se percibe a sí misma como un tribunal de casación. Detrás de esta postura está la razonable convicción de no ceder sus competencias a tribunales superiores que dependan de ella. En fin, no es sólo cuestión de diseños legales, eficiencias o eficacias. La reforma deberá hacerse cargo de la reticencia anunciada por la Corte Suprema en orden a no perder su rol de tribunal de casación, así como esquivar con acierto los cuestionamientos que hiciera el Tribunal Constitucional en 1995, instando por el respeto y vigencia del debido proceso, el derecho a un recurso efectivo y el principio de inexcusabilidad.

Elecciones municipales y responsabilidad cívica

• 6 de marzo de 2013 •

Las últimas elecciones municipales marcaron un punto de quiebre en la historia electoral desde la vuelta a la democracia. La inscripción automática y el voto voluntario generaron cambios sorprendentes –entre ellos la gran abstención de votantes– para todos los sectores ¿son cambios definitivos? La última encuesta de la Fundación Jaime Guzmán arroja algunos datos interesantes que hacen pensar que, aunque el ausentismo de votantes sea mayor que el promedio de los últimos años, hay mayor conciencia de la responsabilidad cívica que la que parece deducirse de los últimos comicios.

I. Introducción

Al iniciarse el año laboral, luego del período estival, las diferentes candidaturas de todos los sectores se preparan para la primera gran prueba de fuego de las últimas reformas políticas: las elecciones primarias.

Después de las últimas elecciones municipales parece conveniente analizar más a fondo sus resultados, preguntándole a la gente sobre una serie de cuestiones que se suscitaron en dicho proceso.

Lo anterior tiene por objeto tratar de desentrañar más información respecto del nuevo votante, especialmente su responsabilidad cívica en un escenario de voto voluntario. Es opinión compartida la gran cantidad de sorpresas que se produjeron en los últimos comicios. Ellos arrojaron una serie de dudas que intentaron despejarse en una encuesta realizada a fines del año pasado por la Fundación Jaime Guzmán.

¿Ha cambiado el comportamiento de los votantes con la voluntariedad del voto? ¿Deben las candidaturas adaptarse a nuevas formas de transmitir el mensaje y conquistar electores? ¿Cuáles son los factores que hacen que la gente se motive a apoyar determinados proyectos políticos? Esos son sólo algunos de los cuestionamientos que muchos se hacen hoy de cara a los desafíos más inmediatos, como las elecciones primarias del próximo 30 de junio.

II. Metodología de la encuesta

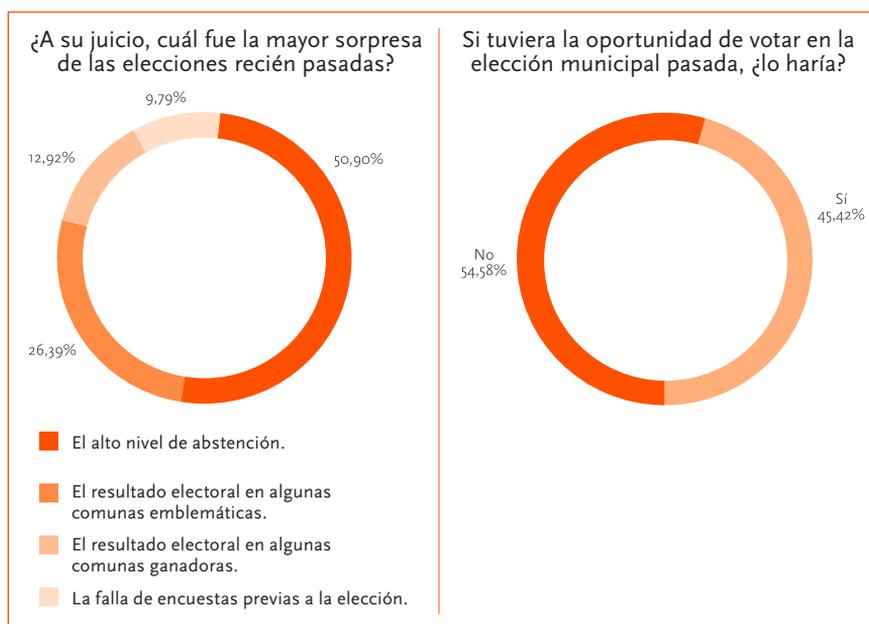
La encuesta es telefónica y se realizó a través de un cuestionario estructurado de 21 preguntas. El grupo objetivo son hombres y mujeres mayores de 18 años, y la muestra se tomó en la región Metropolitana, siendo proporcional a la distribución comunal del grupo objetivo de acuerdo a censo y a proyección de población realizada por INE.

Dicha muestra fue sorteada de manera aleatoria simple, controlando cuotas por comuna, sexo y nivel socioeconómico y considera 520 casos distribuidos en la región Metropolitana, según proporción de población de la comuna. El margen de error es de 3,1% y el índice de confianza es de 97%.

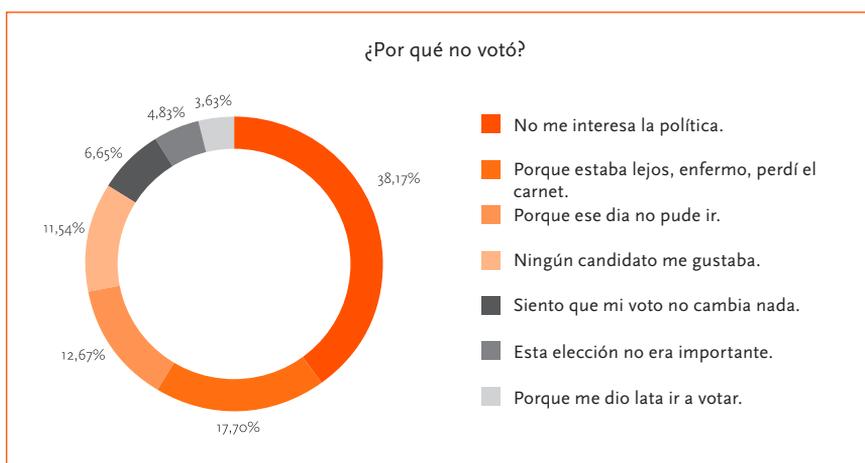
III. Resultados

3.1 Baja participación y movilidad de electores.

Por lejos la mayor sorpresa de las elecciones fue el alto nivel de abstención (50,9%), seguida por los resultados obtenidos en algunas comunas emblemáticas (26,4%).



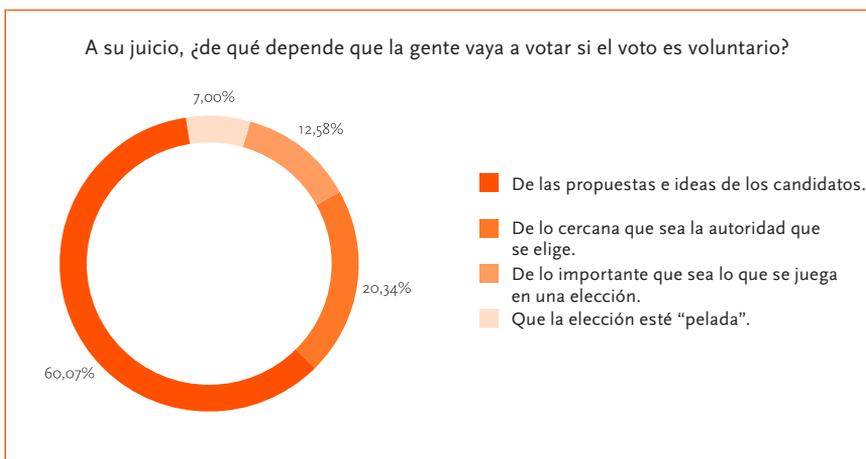
Sobre la baja participación, la principal razón declarada para no ir a votar fue la falta de interés por la política (38,17%), seguida por algunos impedimentos para llegar al lugar de votación o problemas con la cédula de identidad. Destaca la baja proporción de personas que deja de ir a votar por sentir que su voto no es influyente (6,65%) o porque consideraban que la elección municipal no era lo suficientemente importante (4,83%). Ambas razones suelen esgrimirse como principales a la hora de justificar la baja participación ciudadana.



Otro dato interesante es que al desinterés por la política se suma una cierta desafección por las coaliciones políticas tradicionales que han gobernado durante los últimos veinte años. En efecto, un 54% de quienes no votaron no se identifican ni con la Coalición ni con la Concertación, o lo hace con partidos minoritarios. De ese grupo, sólo un 18% se identifica con la Coalición por el Cambio y un 13% con la Concertación de Partidos por la Democracia, tendencia que se revierte para el caso de quienes sí declaran haber votado. En efecto, del grupo de encuestados que sí votó, casi un 28% se identifica con la Concertación y un 26% con la Coalición de gobierno. Tal parece que ese desinterés por la política no

obedece exclusivamente a la actividad pública como tal, sino a un cierto alejamiento de los partidos que la han desarrollado mayoritariamente en las últimas décadas.

Lo anterior parece corroborarse con otro dato de interés. Consultados sobre el factor fundamental para que los electores vayan a votar en un escenario de voto voluntario, una amplia mayoría piensa que el elemento clave para incentivar a los votantes son las propuestas e ideas de los candidatos. Además, llama la atención lo poco relevante que parece ser el nivel de competencia que presente la elección para estos efectos.



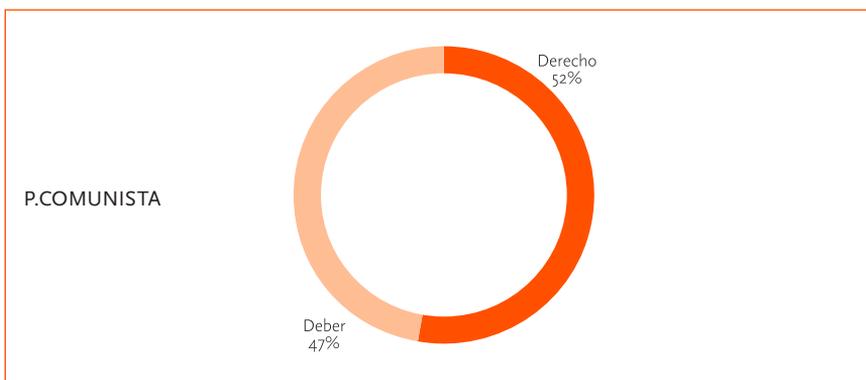
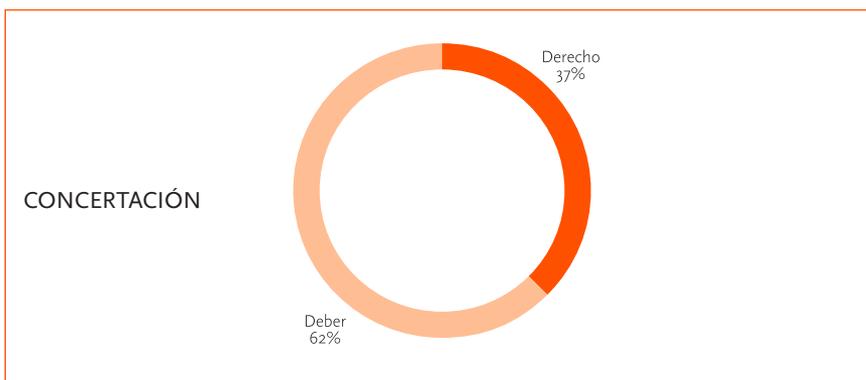
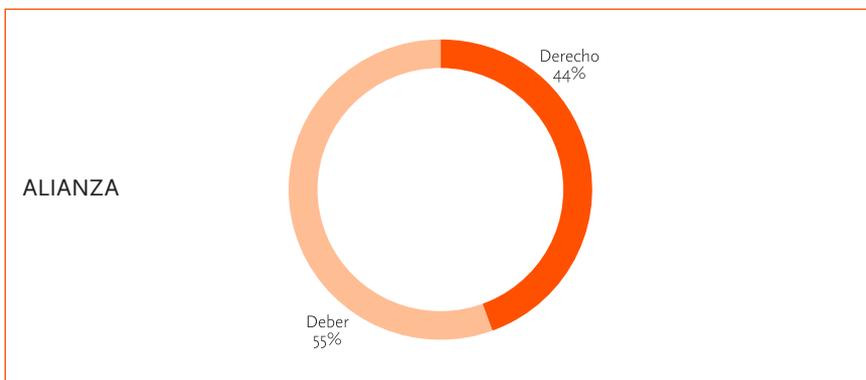
En cuanto a los resultados en algunas comunas puntuales, una de las aseveraciones que más se escuchó luego de las elecciones de octubre pasado –sobre todo en aquellos lugares de resultado más sorprendente– fue el llamado acarreo de votos, por la vía de inscribirse en otra comuna. Aunque, en parte, este fenómeno puede haber contribuido en algunas victorias específicas, en general los electores votan en la comuna donde viven. En efecto, a nivel general sólo un 4% de los inscritos lo está en la comuna donde trabaja y no en la que vive.

3.2 Voto derecho o deber

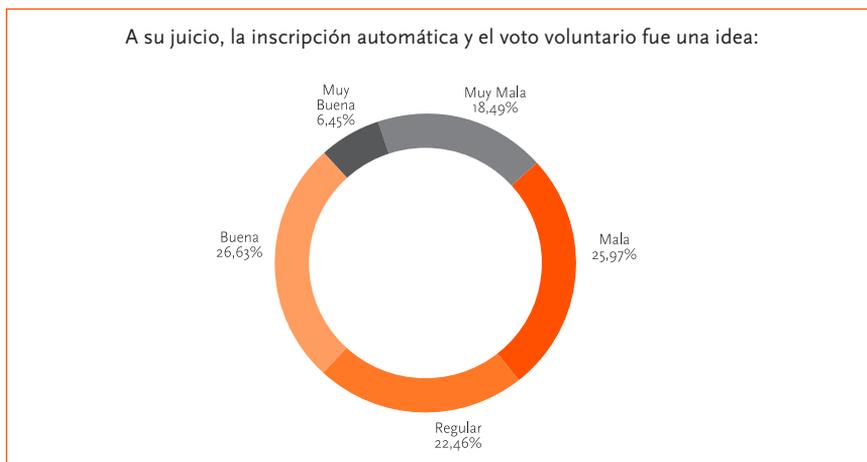
Ahora bien, llama la atención que en relación con la consideración de si el voto es un derecho o un deber, un 54,9% de los encuestados se inclinó por la primera opción, mientras que sólo un 45,1% lo considera un derecho. Tal vez esta mayor conciencia de obligatoriedad explique que de todo el universo de encuestados que no votaron, un 45% señaló que si tuviese la oportunidad de votar de nuevo lo haría.

Al desagregar por opciones políticas esta diferente concepción del sufragio, se observan algunas diferencias entre los distintos sectores políticos. El mayor contraste se produce entre los partidarios de la Concertación y del Partido Comunista, mientras que los primeros consideran mayoritariamente que votar es un deber, los segundos en su mayoría piensan que votar es un derecho. Para la Alianza, el voto es considerado mayormente como un deber, pero la tendencia es menos pronunciada que en el caso de la Concertación.

A su juicio, ¿votar es un derecho o un deber?

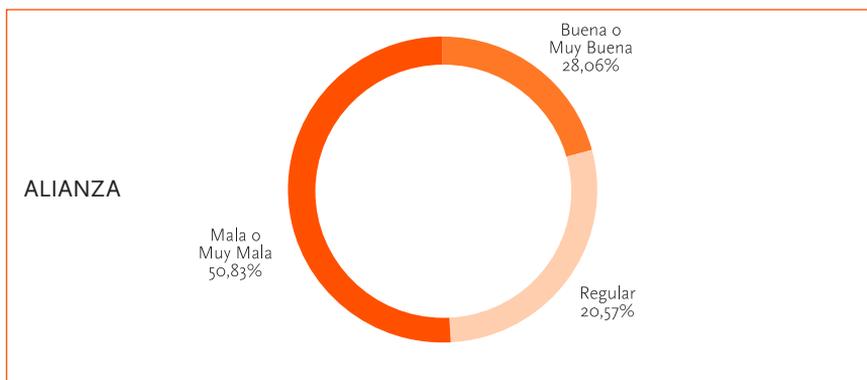


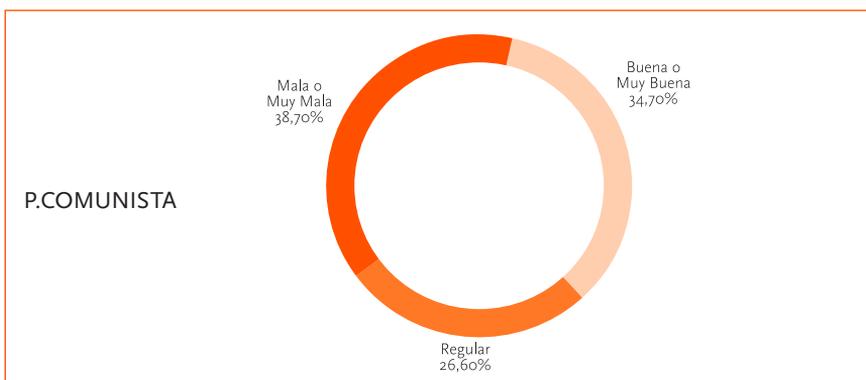
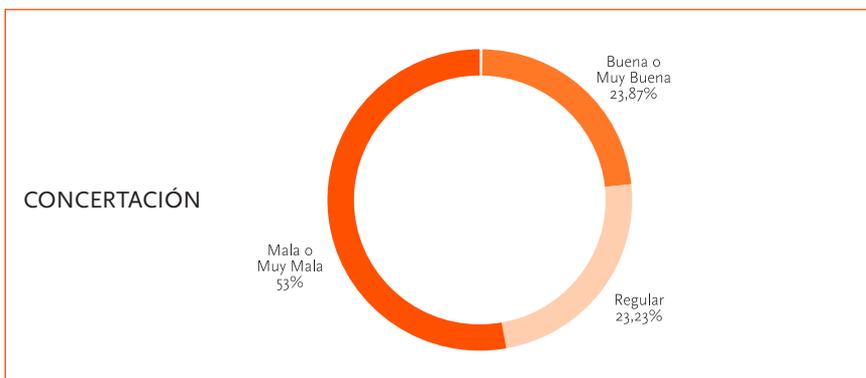
Al evaluar la reforma política que consagró el voto voluntario y la inscripción obligatoria, si bien no se observa una posición claramente definida, la balanza se ve inclinada hacia el rechazo de la medida.



Al desagregar esta evaluación según el sector político con el que se identifica la ciudadanía, se aprecia mayor aceptación en los sectores más de izquierda, mientras las posiciones más moderadas coinciden en una menor aceptación.

A su juicio, la inscripción automática y el voto voluntario fue una idea:





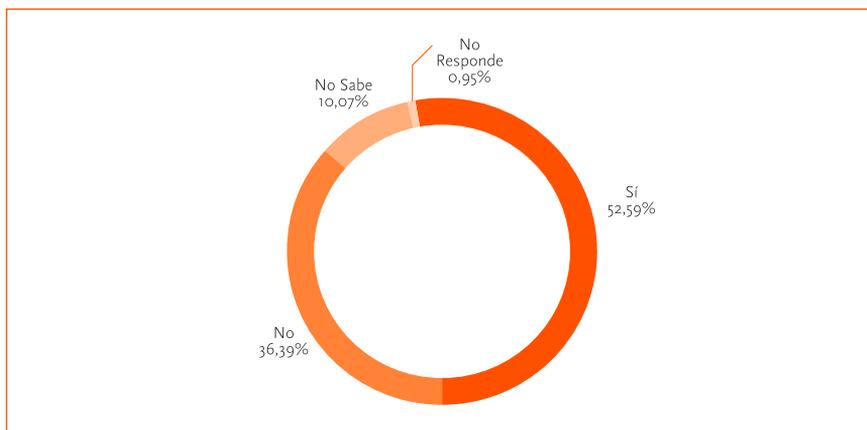
Y si la evaluación se cruza con los que fueron y no fueron a votar se observan importantes diferencias según la distinta participación. Gran parte de quienes manifiestan haber votado considera que la política de inscripción automática y voto voluntario fue una buena idea (28,2%) mientras que para quienes manifestaron no haber votado este porcentaje se amplía bastante (43,3%).

3.3 Intención de votar en las primarias y elecciones futuras

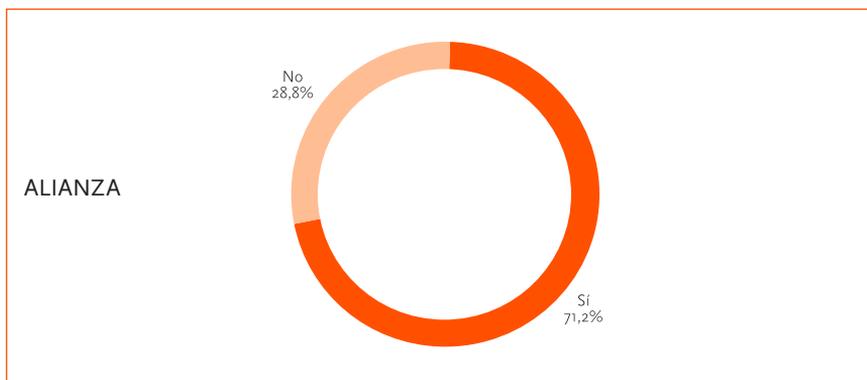
De acuerdo a los resultados, la intención de voto en las primarias (52,3%) es mayor a la tasa de participación efectiva que se observó en

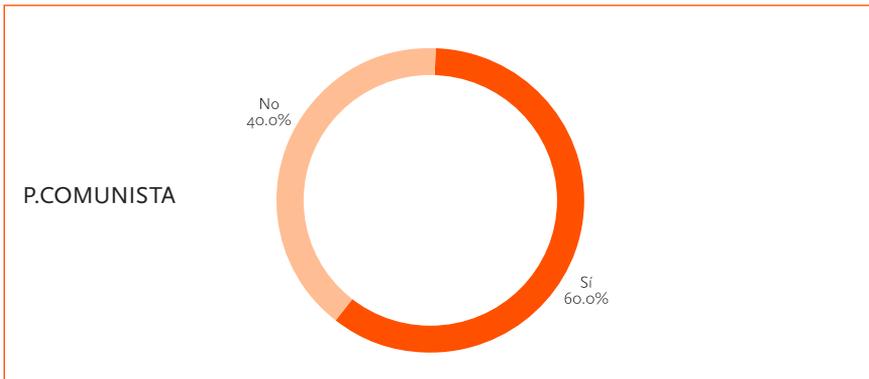
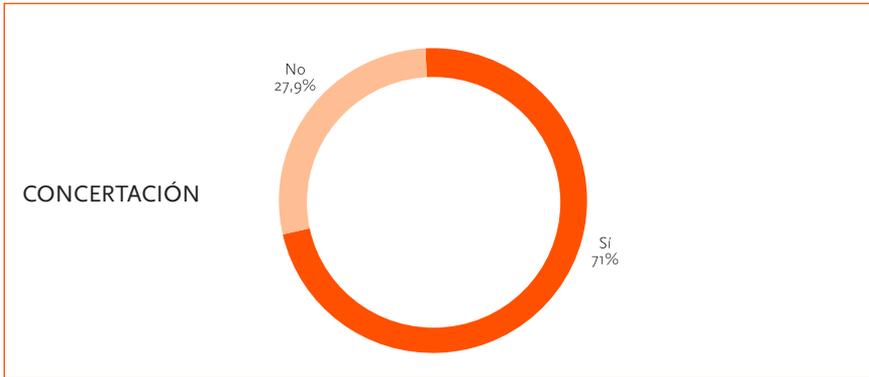
las pasadas elecciones municipales. Ello llama la atención, pues es de suponer que la participación en las primarias siempre es menor que en las elecciones definitivas.

¿Piensa usted votar en las primarias de la Alianza o de la Concertación?



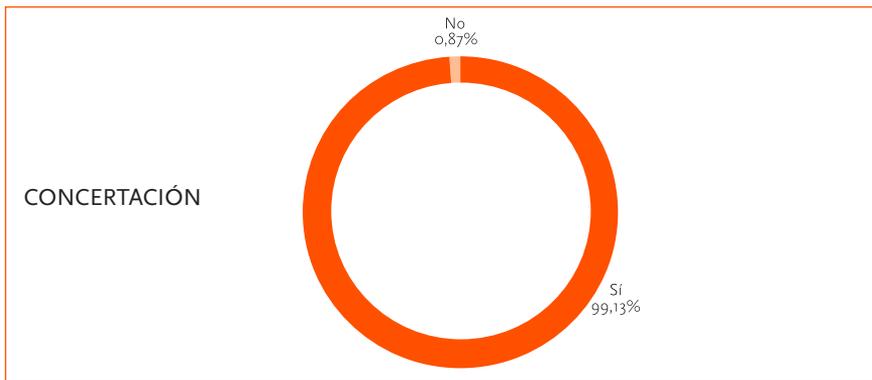
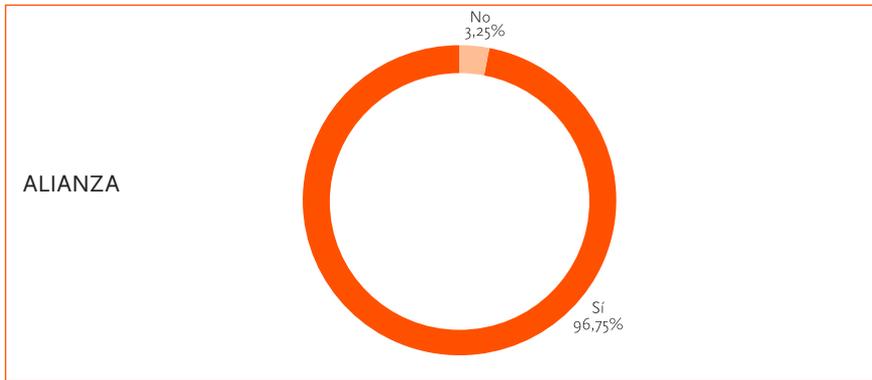
Al desagregar por coalición o partido político, se aprecia una alta intención de voto de los simpatizantes del Partido Comunista. Aunque el pacto entre este partido y la Concertación todavía no es oficial, no sorprende dado el mayor nivel de politización y disciplina de sus militantes.





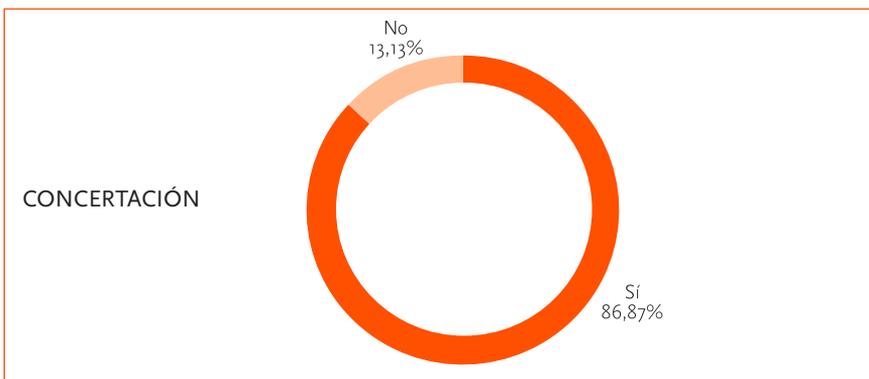
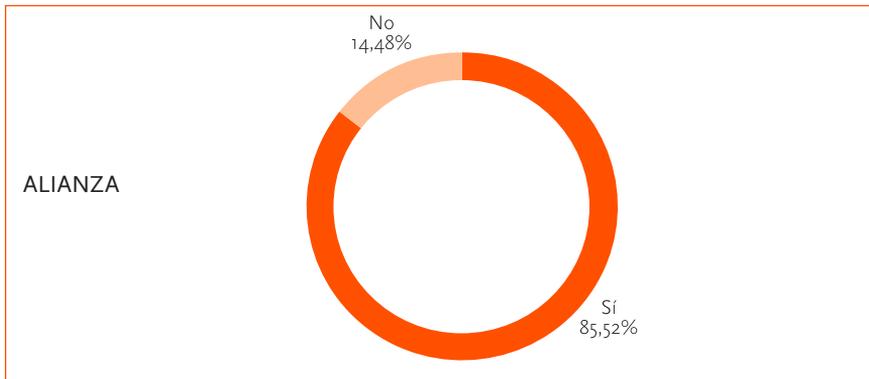
Sobre las elecciones presidenciales del 2013, un 88,2% manifiesta que irá a votar, y aunque la intención de hacerlo aumenta a medida que se avanza hacia los sectores de izquierda, no se observan grandes diferencias entre las personas de los distintos partidos en este aspecto.

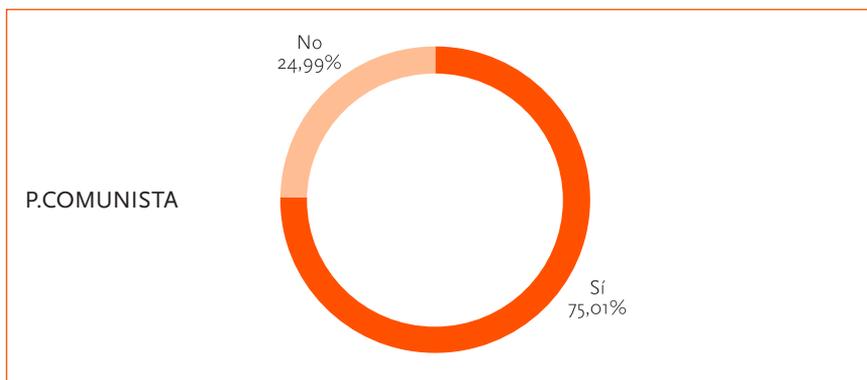
¿Piensa usted votar en las elecciones presidenciales del 2013?



Sobre las elecciones parlamentarias se aprecia una alta intención de voto, aunque considerablemente menor que para las presidenciales. Si bien ello es normal en cualquier sistema electoral, llama la atención que al desagregarlo por coalición política o partido político ella es manifiestamente menor en los adherentes al partido comunista.

¿Piensa usted votar en las elecciones parlamentarias del próximo año?





IV. Conclusión

Las pasadas elecciones municipales fueron las primeras que se realizaron bajo el nuevo esquema de inscripción automática y voto voluntario. Dicha reforma fue aprobada con acuerdo de todas las fuerzas políticas, que representan a la enorme mayoría del electorado nacional.

No obstante, tres datos llaman la atención de los resultados antes mencionados. En primer lugar, un porcentaje importante de los que no fueron a votar reveló un cierto arrepentimiento por no haberlo hecho. En segundo lugar, es mayoritaria la posición que sostiene que el voto es más un deber que un derecho. Por último, se aprecia una alta intención de ir a votar en las siguientes elecciones, ya sean primarias o, presidenciales y parlamentarias.

Lo anterior podría reflejar una cierta reconsideración de lo necesario que es la participación política de la ciudadanía, sin considerar la abstención como una forma válida de participación. Para confirmarlo habrá que observar el comportamiento del electorado en las sucesivas elecciones.

Sin embargo, es evidente un distanciamiento de la gente respecto de la actividad política y de las principales coaliciones que la ejercen desde comienzos de los noventa. Bajo un escenario de voto voluntario la gente exige propuestas atrayentes que motiven la participación electoral.

En este esquema los partidos más disciplinados, que suelen encontrarse más a la izquierda, valoran y se benefician de las mayores libertades de un sistema voluntario.

Temas Sociales y Económicos

Evaluación económica de Chile ¿Cuán lejos está el desarrollo?

• 12 de diciembre de 2012 •

En el documento que hoy publicamos, se pretende describir la situación macroeconómica y fiscal de Chile en la actualidad y cómo ha evolucionado en el tiempo hasta llegar a lo que es hoy. También procura identificar aquellos elementos que puedan significar un riesgo para nuestra situación económica futura, especialmente aquellos que nos hagan vulnerables a las crisis internacionales. Chile se caracteriza por ser un país muy abierto a los mercados internacionales, lo que le ha permitido aprovechar los múltiples beneficios de la apertura comercial, pero también lo expone a los vaivenes de la economía internacional. Si nuestro país es capaz de mantener una tasa de crecimiento sostenida en torno al 3% ó 4% anual durante los próximos años implicaría poder alcanzar un ingreso promedio per cápita en torno a los 22.000 dólares para el año 2018, lo que significa que estaría en el piso del ingreso de los países desarrollados.

I. Introducción

Chile se caracteriza por ser un país ampliamente abierto a los mercados internacionales. Esto le ha permitido aprovechar los múltiples beneficios de la apertura comercial, pero también lo expone a los vaivenes de la economía internacional y especialmente, a la situación que enfrentan sus principales socios comerciales.

Afortunadamente, el país dispone de una serie de herramientas que le permiten suavizar los efectos de los ciclos económicos internacionales, entre las que destacan una política fiscal responsable y acorde a los niveles de tendencia, una política monetaria flexible, un mercado de capitales desarrollado y un sistema tributario centrado en el consumo e instituciones sólidas.

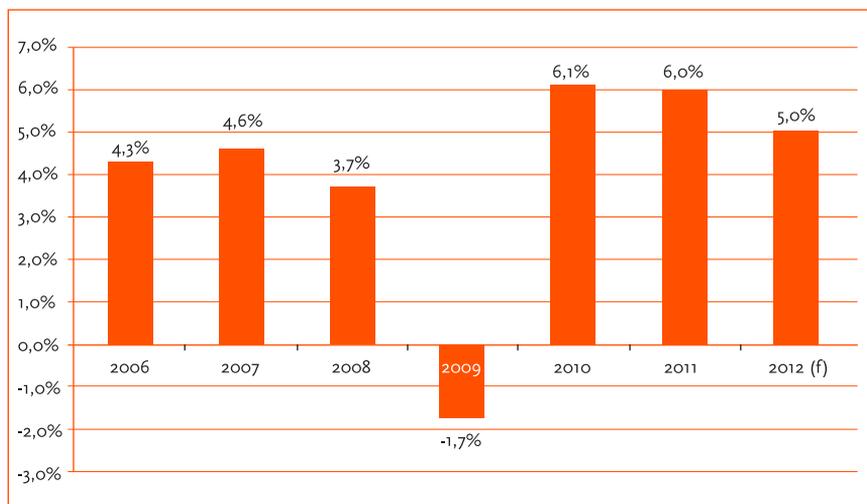
El presente documento busca describir la situación macroeconómica y fiscal de Chile en la actualidad y cómo ésta ha evolucionado en el tiempo hasta llegar a lo que es hoy. Además, pretende identificar aquellos elementos que puedan significar un riesgo para nuestra situación económica futura, especialmente aquellos que nos hagan vulnerables a las crisis internacionales.

II. Escenario Macroeconómico Nacional

2.1 Actividad y Gasto

Los tres últimos años han sido especialmente auspiciosos para Chile en términos de crecimiento. La economía pasó de crecer a un promedio de 2,73% bajo el gobierno de Michelle Bachelet, a crecer a un promedio de 5,7% bajo el gobierno de Sebastián Piñera. Como se observa en el gráfico 1, a pesar de los numerosos problemas de recesión y desaceleración que enfrenta la economía mundial, Chile ha logrado mantener un elevado nivel de dinamismo y un nivel de crecimiento superior al promedio mundial.

Grafico 1: Producto Interno Bruto



Fuente: Banco Central de Chile.

La demanda interna también sufre un importante crecimiento durante el gobierno del Presidente Piñera, lo que probablemente en un comienzo guarda relación con el terremoto del año 2010, pero que después sigue creciendo con bastante fuerza durante el 2011, para finalmente volver a tasas más normales en el 2012. Tanto el consumo privado como la formación bruta de capital fijo explican la desaceleración de la demanda interna. El consumo privado ha estado por largo tiempo en Chile, estrechamente correlacionado con la masa monetaria (empleo multiplicado por salarios reales), por lo que hace sentido que frente a una desaceleración en la creación de empleos, caiga también el ritmo de crecimiento del consumo privado.

En cuanto a la formación bruta de capital fijo, su desaceleración se explica principalmente por una fuerte disminución en la tasa de crecimiento de maquinaria y equipos, que pasa de crecer 25,8% durante el 2011 a crecer en torno al 5% durante el 2012. Lo anterior revela un menor dinamismo en la inversión interna que puede ser una primera señal de alerta en

relación a la capacidad de sobrellevar a la situación económica mundial en caso de que esta siga mostrando problemas.

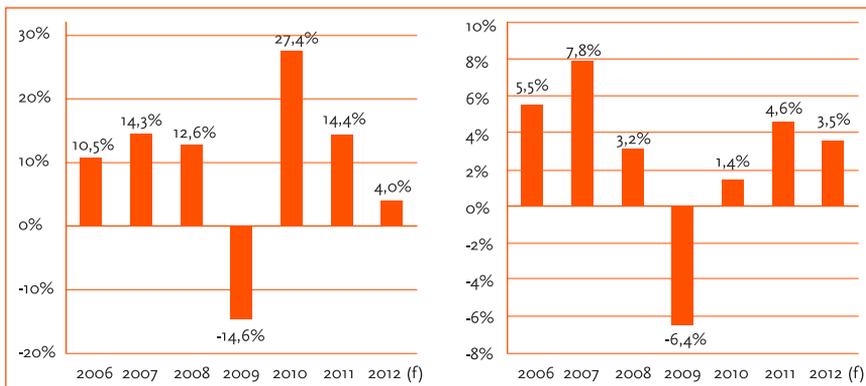
Gráfico 2: Demanda interna.



Fuente: Banco Central de Chile.

La caída en la demanda interna que se observa en el último tiempo, es atenuada por una mejoría en la demanda externa (exportaciones menos importaciones). Lo anterior produce una reconfiguración de la estructura de crecimiento, haciéndola más dependiente de las condiciones internacionales y especialmente sensible a la situación de los socios comerciales.

Gráfico 3: Crecimiento anual de exportaciones e importaciones de bienes y servicios



Fuente: Banco Central de Chile.

2.2 Mercado Laboral

Como se observa en el gráfico 4 la tasa de desocupación ha caído durante todo el gobierno del presidente Piñera, revirtiendo la tendencia al alza que venía presentándose desde el gobierno anterior y que culminó con un nivel de desocupación cercano al 11% en el 2009.

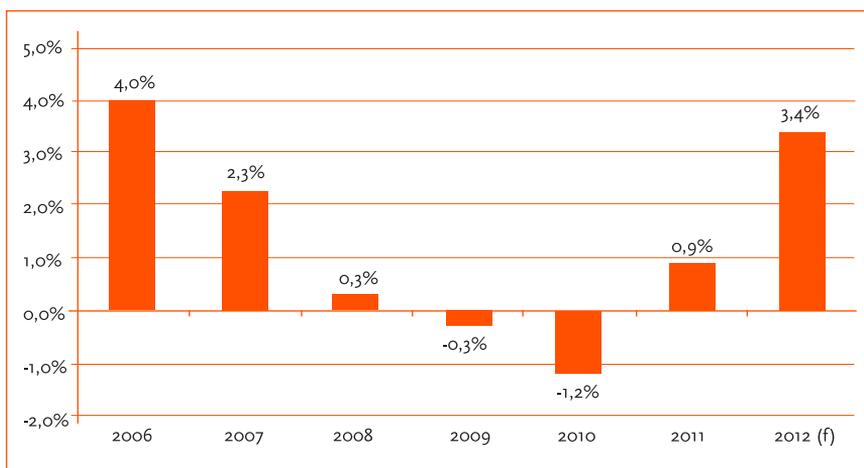
Gráfico 4: Tasa de desempleo 2006 – 2012.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Un elemento positivo adicional al bajo desempleo, es el crecimiento en las remuneraciones reales. Al contrario de lo observado durante el gobierno de Michelle Bachelet, se observa a partir del año 2010, un crecimiento en los salarios reales a tasas moderadas pero constante. Además, el crecimiento de los salarios reales está muy en línea con el aumento de productividad media del trabajo (PIB dividido por el número de personas ocupadas) que ha experimentado Chile en los últimos dos años, lo que hace que un retroceso en las remuneraciones sea menos probable.

Gráfico 5: Productividad media del trabajo 2006 – 2012.



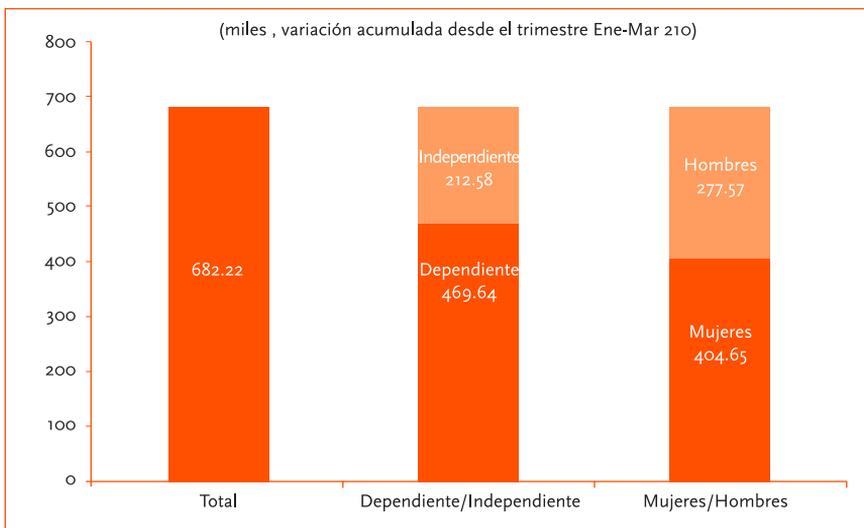
Fuente: Estado de la Hacienda Pública 2012

La combinación de una baja tasa de desempleo y de un constante crecimiento de las remuneraciones permite el paulatino aumento del poder adquisitivo de las personas, lo que a su vez contribuye al fortalecimiento de la demanda interna. Sin embargo, a pesar de que los expertos hablan de que Chile ha alcanzado su tasa de desempleo natural, el país sigue sin resolver el problema de la participación femenina y juvenil.

Durante su gobierno, el Presidente Piñera ha implementado el subsidio al empleo joven y el subsidio al empleo femenino, precisamente con el objetivo de aumentar la participación de estos grupos en la fuerza laboral. Se esperaría entonces que en los próximos años, Chile logre obtener mejores resultados en este aspecto, con lo que no sólo se conseguiría disminuir los niveles de pobreza sino que a la vez se impulsaría un mayor nivel de crecimiento.

En efecto, los esfuerzos por mejorar la situación laboral del país ya han comenzado a dar frutos. Desde comienzos del 2010, se han creado casi 700.000 nuevos empleos, de los cuales más de la mitad son femeninos. Aunque no ha sido comprobado, es altamente probable que la creación de estos empleos explique en parte la aceleración en la tasa de crecimiento de la participación laboral femenina que se observa a partir del 2010.

Gráfico 6: Creación de empleo gobierno Sebastián Piñera.



Fuente: Presentación Ministro de Hacienda, Noviembre 2012.

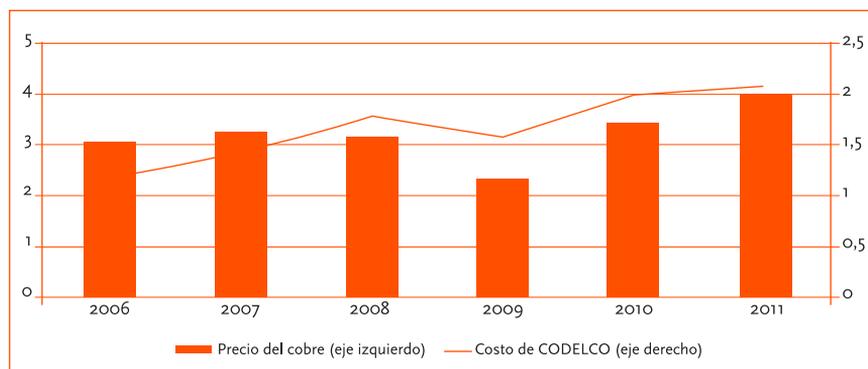
El gobierno de Sebastián Piñera se ha planteado como uno de sus principales desafíos mejorar la productividad de nuestra economía. Ya se mencionó que la productividad media del trabajo ha tenido una rápida recuperación en los últimos años, pero además se observa un importante cambio en la tasa de crecimiento de la productividad total de factores, pasando ésta de decrecer a una tasa promedio de 0,4% entre los años 2006 y 2009 a crecer a una tasa promedio de 0,6% entre los años 2010 y 2011¹

2.3 Commodities

Un elemento clave para la situación económica de Chile son los ingresos provenientes del cobre. De hecho, su precio de largo plazo es una de las variables incluidas en el cálculo de los ingresos fiscales estructurales del país. Si bien en los últimos años el precio del cobre se ha mantenido alto, se ha producido también un alza de los costos asociados a su producción, principalmente debido a la caída de ley del mineral.

La tendencia que muestra la ley promedio del cobre extraído en Chile es a la baja, por lo que es de esperar que los costos de producción sigan subiendo en el tiempo. El gráfico 7 muestra cómo han evolucionado el precio del cobre y el costo de su extracción en el tiempo.

Gráfico 7: Evolución precio del cobre y costo de producción.



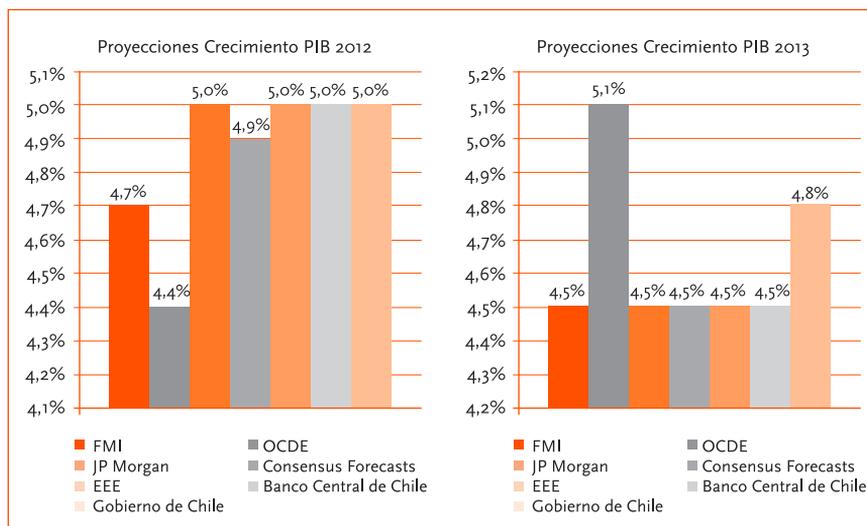
Fuente: Estado de la Hacienda Pública 2012.

1. Estado de la Hacienda Pública 2012.

2.4 Perspectivas para Chile

Como lo muestra el análisis realizado, varios de los elementos de riesgo se han agudizado. Por otro lado, la falta de confianza en las economías de la Eurozona, la lenta recuperación de Estados Unidos y la desaceleración de varias de las economías emergentes como China, son escenarios que sin duda nos afectarán. Para Chile, como se muestra en el gráfico 8, las estimaciones internacionales de crecimiento van desde un 4,4% a un 5,0% para el 2012 y están entre 4,5% y 5,1% para el 2013. Esto muestra que tanto a nivel nacional como internacional, se espera que Chile siga la tendencia que ha venido mostrando estos años de gobierno del Presidente Piñera y que no vuelva a lo que se observó en términos económicos durante la mayoría de los años de gobierno de la Concertación.

Gráfico 8: Proyecciones crecimiento PIB Chile 2012 y 2013.



Fuente: Estado de la Hacienda Pública 2012

Por otro lado, tanto el Índice de Confianza Empresarial como el Índice de Percepción de la Economía se mantienen dentro del rango optimista, lo que refleja un alto grado de confianza tanto por parte de los inversionistas como de los consumidores.

A pesar de lo anterior, y en línea con lo señalado más arriba sobre las tendencias de las principales variables macroeconómicas, se prevé una desaceleración de la demanda interna, compuesta por un menor crecimiento del consumo privado y de la formación bruta de capital fijo. En particular la OCDE ha estimado que el consumo privado pase de crecer 8,8% en 2011 a crecer a una tasa del 4,9% en 2012 y del 6,2% durante el 2013.

A la desaceleración de la demanda interna, se suma también una proyección de reducción en el ritmo de crecimiento de la demanda externa. Ambas tendencias debieran mantener acotadas las presiones inflacionarias. En línea con lo anterior, las expectativas de inflación para el próximo año se mantienen en 3%². Sin embargo, se observa en los mercados internacionales un alza en el precio de los alimentos y del petróleo, dado nuestro alto nivel de integración comercial, podría transmitirse a nuestra economía. En efecto este fenómeno ya se ha venido reflejando a lo largo de este año en los precios internos de los alimentos y del petróleo.

III. Política Fiscal

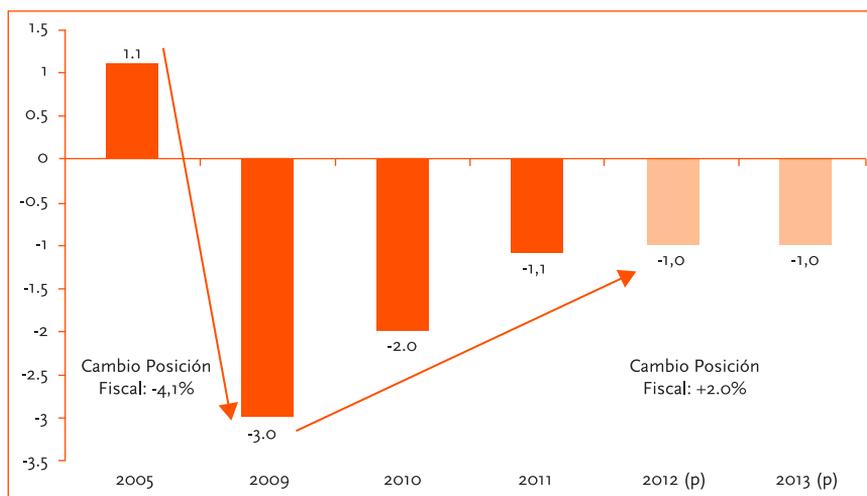
Chile cuenta con una regla de balance estructural que establece que esta medida no puede ser negativa, con el fin de alinear el gasto público de cada año con los ingresos estructurales del país. A pesar de lo anterior, Michelle Bachelet entrega el poder al Presidente Piñera con un déficit fiscal del 3% del PIB, argumentando que la crisis internacional había hecho

2. Banco Central de Chile, Encuesta de Expectativas Económicas.

necesario el rompimiento de la norma antes señalada. No obstante, el espíritu de una meta de balance estructural es precisamente mantener un nivel de gasto independiente del clima económico contingente.

A partir del 2010, el gobierno hace importantes esfuerzos por devolver a Chile la sostenibilidad financiera, poniéndose como meta pasar del mencionado déficit estructural de 3% del PIB en 2009 a uno del 1% del PIB en el 2014.

Gráfico 9: Balance fiscal estructural (% del PIB).



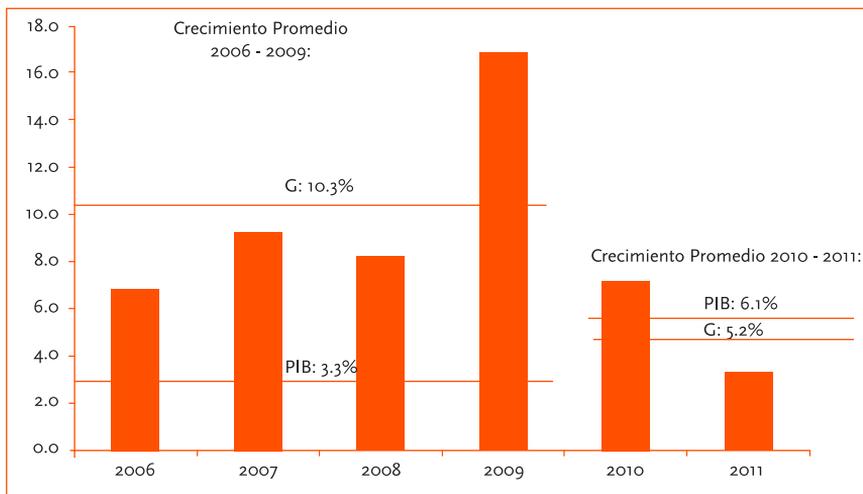
Fuente: Presentación Ministro de Hacienda, Noviembre 2012.

Como se observa en el gráfico 9, Chile ya ha logrado avanzar bastante en el objetivo establecido por el gobierno, pasando desde el déficit de 3% en el año 2009 a uno de 2% en el año 2010 y a uno de 1,1% en el 2011. Como resultado se observa una mejora en la posición fiscal de 200 puntos porcentuales, que ha permitido revertir en parte el retroceso de 410 puntos porcentuales realizada por el gobierno anterior. Como consecuencia del quiebre de la regla de balance estructural, se deterioró por un lado la capacidad de ahorro del fisco y por otro lado se entregó a

la nueva administración una situación fiscal muy ajustada que dificultó el desarrollo e implementación de nuevos programas.

Durante los dos primeros años del actual gobierno, el gasto público ha crecido en promedio a una tasa anual de 5,2%, por debajo del crecimiento de promedio de 6,1% que experimenta el PIB. Esta situación contrasta con el crecimiento anual promedio de 10,3% que experimenta el gasto público en el periodo 2006 – 2009, siendo que para este periodo el crecimiento del Producto Interno Bruto sólo alcanzó una tasa anual promedio de 3,3%.

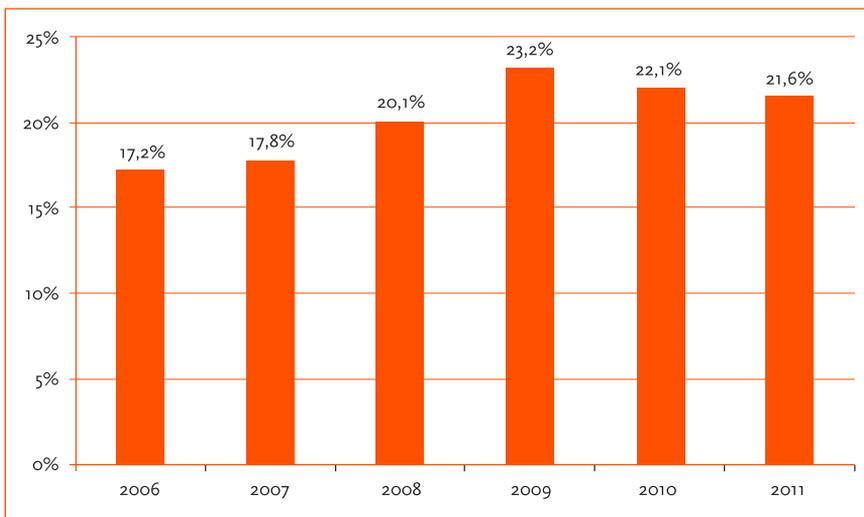
Gráfico 10: Gasto Público 2006 – 2011.



Fuente: Presentación Ministro de Hacienda, Noviembre 2012

Lo anterior refleja una política expansiva por parte de la administración Bachelet, que hizo incrementar fuertemente la participación del gasto público en el producto interno bruto. Como se observa en el gráfico 10, esta tendencia comienza a ser revertida por el nuevo gobierno, pero su marco de acción es acotado debido a lo difícil que es deshacer los compromisos ya establecidos por un gobierno.

Gráfico 11: Evolución razón Gasto Público a PIB 2006 – 2011.

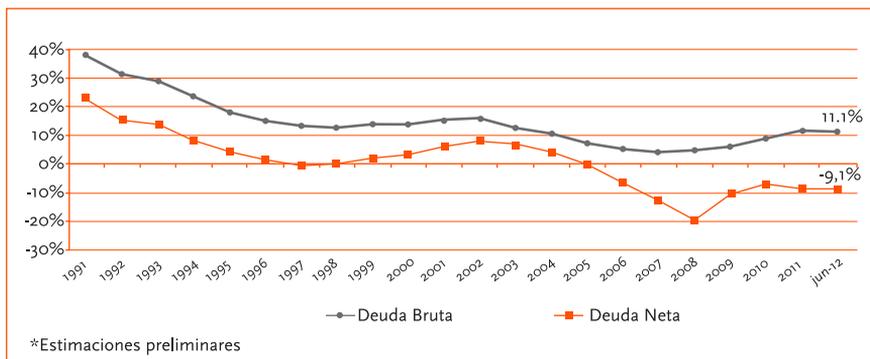


Fuente: Estado de la Hacienda Pública 2012

El esfuerzo por disminuir la razón gasto público a PIB, no sólo se ha hecho por medio de disminuir el ritmo de crecimiento del gasto, sino que también por medio del aumento de la eficiencia en el uso de los recursos. Los resultados de estas políticas se evidencian en el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial, donde se destaca la eficiencia del gasto público como una de las principales ventajas del país y se sitúa a Chile dentro de los 10 países con mayor eficiencia del gasto público en 2012, lo que significa un gran avance desde la posición 40 obtenida en el 2009.

A pesar del empeoramiento del balance estructural en el periodo 2006 – 2009, el Gobierno de Chile viene manteniendo una posición acreedora neta desde hace ya varios años. Esto es algo cada vez menos común en un escenario en que la deuda pública de muchos países está alcanzando un porcentaje cada vez más importante de sus respectivos PIB. En el gráfico 12 se observa cómo han evolucionado los niveles de deuda bruta y deuda neta del Gobierno Central.

Gráfico 12: Evolución deuda del gobierno central 1991 – 2012.

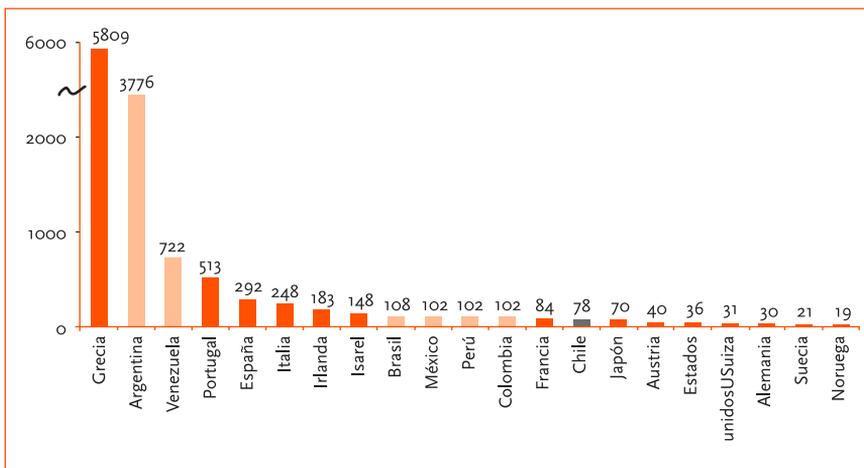


Fuente: Estado de la Hacienda Pública 2012

Por otro lado, Chile no sólo se encuentra en una situación acreedora, sino que la evaluación de su deuda ha ido evolucionando positivamente en el tiempo. Durante el primer trimestre del 2012 se confirmó el rating para la deuda soberana y local de largo plazo, situándolas en A (High) y AA (Low) respectivamente y además la clasificación cambió las tendencias de ambos ratings desde estable a positivo.

Otra forma en que se ve reflejado el bajo riesgo asociado a la deuda pública de Chile es la tasa de los Credit Default Swaps (CDS) sobre esta última. En el gráfico 13 se observa cómo la prima de Chile para estos instrumentos está más cerca de la de los países desarrollados que de la de los países en desarrollo.

Gráfico 13: Prima Default Credit Swaps 5 años para distintos países.



Fuente: Presentación Ministro de Hacienda, Noviembre 2012.

IV. Conclusión

Durante el Gobierno del Presidente Sebastián Piñera el PIB per cápita de Chile ha crecido 5,1% en promedio, mientras que el producto agregado registra un avance de 6%. En la práctica, esto significa que han existido mayores posibilidades para las personas a través de la disponibilidad de más empleos y de mejores salarios, de acceso a mejores estándares de calidad en educación, salud, vivienda y en los avances tecnológicos que están disponibles en la vida cotidiana de todas las personas.

Pero el país debe estar atento para evitar caer en la denominada “trampa de los ingresos medios”, pues hay abundante evidencia de numerosas economías de países emergentes que vieron cómo su camino al desarrollo se estancaba precisamente por caer en ella, es decir, países que accedieron a demandas de bienestar que son propias de las naciones desarrolladas, pero sin tener el suficiente sustento económico para financiarlas sostenidamente en el tiempo.

En efecto, de alrededor de cien economías que en 1960 eran catalogadas como de ingresos medios y con perspectivas de alcanzar el desarrollo, en la actualidad solamente diez han alcanzado esa meta, las demás quedaron atrapadas en su falta de disciplina para contener esas demandas y afianzar definitivamente sus capacidades económicas.

Lo más importante es que Chile pueda continuar su camino al desarrollo. Si nuestro país es capaz de mantener una tasa de crecimiento sostenida en torno al 3% ó 4% anual durante los próximos años implicaría poder alcanzar un ingreso promedio per cápita en torno a los 22.000 dólares para el año 2018, lo que significa que estaría en el piso del ingreso de los países desarrollados.

No obstante, esa meta de ingreso puede lograrse incluso en un período más breve –entre 2016 y 2017– si el país es capaz de mantener una tasa de crecimiento de nuestra economía mayor, lo que es perfectamente factible dado que así ha sucedido en los últimos tres años. Por lo tanto, existe hoy una enorme oportunidad, real y concreta, de alcanzar el desarrollo dentro de los próximos cinco años si se logra mantener una tasa adecuada de crecimiento económico. Eso depende, ciertamente, de la responsabilidad en el manejo macroeconómico.

Debate sobre impuestos ¿Cómo está Chile en relación con la OCDE?

• 4 de abril de 2012 •

A raíz de las recientes propuestas sobre la conveniencia de realizar una reforma tributaria en nuestro país, la Fundación Jaime Guzmán ha analizado la carga tributaria chilena, en comparación con los países que integran la OCDE. El objetivo es determinar cuál era el nivel de carga tributaria que tenían esos países cuando presentaban niveles de PIB per cápita similares a los que Chile posee actualmente (aproximadamente US\$ 15.000) y qué hicieron estos países en materia tributaria a partir de este antecedente.

I. Introducción

Durante algunos meses se han señalado múltiples juicios, opiniones, análisis y propuestas en relación con una posible reforma tributaria. Como es obvio, y dado lo esencial que resulta el tema para los partidos de la Alianza, las discrepancias no se han hecho esperar.

Para algunos, subir la carga tributaria es ir en dirección contraria a lo que lo que siempre ha pensado el sector, que ve en la rebaja de la misma una de las claves de la reactivación económica y crecimiento del país. Sostienen que la idea de que es necesario que las empresas y, en general, los que ganan más deban contribuir en mayor medida a engrosar las arcas fiscales es falsa, pues al final, son las propias personas las que financian esas alzas, ya que las empresas trasladan los mayores costos de la tributación al precio final de los productos y servicios. También se afirma, que nunca estuvo en el programa de gobierno la idea de hacer una reforma tributaria y que, al contrario, si algo esperaba el país de un gobierno con las ideas de la alianza eran políticas de reducción de impuestos –sobre todo los personales– para dar más libertad a la gente sobre cómo gastar sus ingresos.

Para los sostenedores de la iniciativa, en cambio, es una medida necesaria, considerando el alto nivel de gasto que requiere, tanto la reconstrucción, como las medidas tendientes a la mejora de la educación en Chile. Un alza de impuestos es una fuerte señal para la igualdad social, tema en el que los partidos de gobierno siempre han sido fuertemente cuestionados por la ciudadanía en general y la Concertación, en especial.

Desde enero del año 2010 Chile es el miembro número 31 de la OCDE y el primero de América del Sur en ingresar a esta organización. En ese momento, la aceptación de Chile a formar parte de la OCDE como país miembro representó un reconocimiento internacional a dos décadas de consolidación del sistema democrático y de sus políticas económicas. Para la OCDE, la adhesión de Chile representó un momento histórico

en su misión por construir una economía más fuerte, más limpia y más justa. La Presidenta Bachelet señaló en su momento que “Chile deja atrás el subdesarrollo y se encamina a paso firme para convertirse en una nación desarrollada en unos años más. Pero la incorporación a la OCDE es mucho más que un reconocimiento, es por sobre todas las cosas, el inicio de un nuevo camino cargado de futuro, que nos abre nuevas y grandes oportunidades para avanzar con mayor rapidez hacia ese anhelado desarrollo”.

En virtud de lo anterior, cada vez que en nuestro país se discute una política pública social o económica relevante, es requisito obligado situar al país en el contexto de los países que componen la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. El presente trabajo tiene como objetivo analizar la carga tributaria chilena, en comparación con los países de la OCDE.

II. Estudio sobre la trayectoria tributaria de los países OCDE

Parece razonable a la hora de querer establecer un nivel de gasto público adecuado para Chile, observar la trayectoria que han seguido en esta materia países que han destacado por sus logros en términos de desarrollo y a los cuáles nuestro país busca asimilarse.

Bajo esta perspectiva la Fundación Jaime Guzmán ha realizado un análisis de cómo han ido evolucionando los niveles de carga tributaria de los países pertenecientes a la OCDE. El objetivo es, por un lado, determinar cuál era el nivel de carga tributaria que tenían estos países cuando presentaban niveles de PIB per cápita similares a los que posee Chile actualmente (aproximadamente US\$ 15.000), y por otro, examinar qué hicieron estos países en materia tributaria a partir de este punto.

Para simplificar el análisis se agrupó a los países estudiados en 4 grupos de acuerdo al nivel de ingreso per cápita que presentaban el

año 2008¹. Además a cada uno de estos grupos se le asignó un color, de manera que fuesen fácilmente identificables en los gráficos. El resultado de la clasificación son 4 grupos de países, donde Chile se ubica entre los de menores ingresos per cápita, (PIB PC < US\$ 25.000) sobrepasando sólo a México y Turquía.

Tabla 2-A: Clasificación países OCDE según ingreso per cápita 2008²

	Países	PIB pc 2008		Países	PIB pc 2008
PIB 2008 > \$US 41.000	Luzembourg	81.992	\$US 35.000 > PIB 2008 > \$US 25.000	Japan	34.960
	Norway	54.196		France	33.920
	United States	47.974		Spain	31.617
	Ireland	43.704		Italy	31.452
	Netherlands	42.562		Slovenia	30.389
	Switzerland	42.258		Greece	29.157
\$US 41.000 > PIB 2008 > \$US 35.000	Iceland	40.679		Israel	28.503
	Australia	40.436		Korea	28.491
	Austria	40.396		New Zealand	28.383
	Canada	40.142		Czech Republic	27.185
	Sweden	38.297		PIB 2008 > \$US 25.000	Portugal
	Denmark	38.112	Slovak Republic		22.818
	United Kingdom	37.813	Estonia		21.146
	Germany	37.768	Hungary		19.988
	Finland	37.598	Poland		18.984
	Belgium	37.515	Chile		14.984
		Mexico	14.945		
		Turkey	13.821		

Una consideración metodológica importante es la distinción entre carga tributaria total y carga tributaria sin considerar las contribuciones por

1. La información proviene de la base de datos online que presenta la OCDE en su página web. Se utilizó el dato correspondiente al año 2008 porque la información para los años posteriores es bastante incompleta.

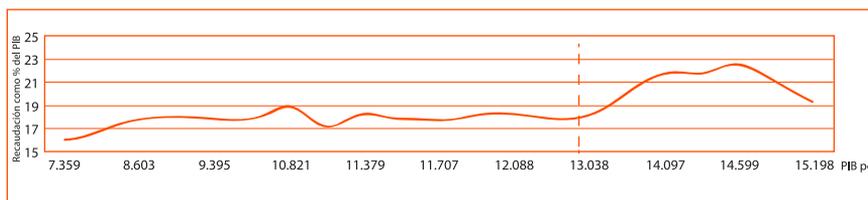
2. Todos los valores expresados en dólares 2010.

concepto de seguridad social (SS). La distinción es importante porque, según la definición utilizada por la OCDE solo son considerados impuestos aquellos pagos obligatorios realizados al gobierno central que no dan derecho a beneficio alguno. Sin embargo, a pesar de que en la mayoría de los países la recepción de beneficios por concepto de seguridad social está atada a la realización de ciertos pagos, la OCDE considera estos pagos como impuestos, siempre que sean obligatorios y efectuados al gobierno central.

El resultado de esta medida es que en algunos países, como es el caso de Chile, no se incluyen las contribuciones que hacen las personas por seguridad social –ya sea porque no son obligatorias o porque se hacen a otras instituciones– mientras que en otros países sí se consideran. Este elemento hace que la carga tributaria total de aquellos países en que los pagos por concepto de seguridad social son considerados como impuestos, esté sobrestimada en relación a la de aquellos países en que estos pagos no son considerados como impuestos. Dado lo anterior, el análisis se basará principalmente en los niveles de carga tributaria sin considerar seguridad social de los distintos países.

2.1 Trayectoria tributaria de Chile y su Situación Actual

Gráfico 2-A: Trayectoria tributaria de Chile sin seguridad social (Suavizado³)



3. La recesión que afecta a Chile durante el 2009 (disminución en el nivel de ingreso pc), hace que por un periodo se observe una relación carga tributaria - PIB pc muy inferior a la tendencia. Por ser este un fenómeno aislado que puede llevar a conclusiones erradas, se decidió reemplazar la carga tributaria del año 2009 por su valor promedio de los 2 años anteriores.

Como se observa en el gráfico 2-A y en la tabla 2-A, la carga tributaria de Chile se mantiene relativamente estable en torno al 18%, hasta alcanzar un PIB per cápita de aproximadamente US\$13.000 en el 2004. A partir de este punto la carga tributaria crece hasta alcanzar un valor máximo de 22,66% en el 2007. Luego de este rápido crecimiento, la carga tributaria cae hasta llegar a un valor de 19,45% del PIB en 2010.

Una posible explicación para el retroceso en la tendencia de crecimiento observada en el periodo 2004-2007 es la crisis económica que afecta a gran parte del mundo durante el 2008 y el 2009. Frente a este fenómeno, el gobierno introduce una serie de cambios en materia tributaria con el fin de mitigar los efectos de la crisis internacional, concentrándose los esfuerzos en la protección de las familias y empresas; la promoción de mayores niveles de competencia en el sistema financiero; la estimulación del crédito bancario y no bancario; y el incentivo de opciones alternativas de financiamiento.

Como resultado de estas medidas, el nivel de carga tributaria (sin considerar seguridad social) cae a 16,87% durante el 2009. Es importante destacar que esta disminución no puede justificarse simplemente por la disminución en el nivel de ingresos, ya que la carga tributaria se obtiene de dividir la recaudación por el producto interno bruto. Se tiene entonces que, para que esta proporción disminuya, el nivel de recaudación debe caer relativamente más que el nivel de ingresos. Este es precisamente el efecto que logran las medidas de mitigación implementadas por el gobierno; que el nivel de impuesto que pagan las personas caiga más que el nivel de ingreso que reciben.

Tabla 2-B: Carga tributaria de Chile 1990 - 2010

Año	PIB PC (\$US 2010)	Carga Tributaria Total	Carga Tributaria sin SS
1990	7.359	17,54%	15,96%
1991	7.801	18.47%	17,05%
1992	8.603	19,17	17,69%
1993	9.044	19,37%	17,97%
1994	9.395	19,11%	17,78%
1995	10.218	19,00%	17,77%
1996	10.821	20,12%	18,83%
1997	11.379	19,53%	18,23%
1998	11.592	19,33%	17,97%
1999	11.356	18,57%	17,16%
2000	11.707	19,43%	18,01%
2001	11.964	19,66	18,22%
2002	12.088	19,73%	18,27
2003	12.429	19,26%	17,84%
2004	13.083	19,80%	18,38%
2005	13.616	21,55%	20,14%
2006	14.097	23,18%	21,83%
2007	14.599	23,99%	22,66%
2008	14.984	22,51%	21,07%
2009	14.588	18,39%	16,87%
2010	15.198	20,88%	19,45%

El resultado de lo anterior, es que para el 2010 nuestro nivel de carga tributaria se ajustó a lo que hicieron los países de la OCDE cuando tenían niveles de ingresos similares⁴, por lo que estas medidas no sólo permitieron paliar los efectos de la crisis internacional, sino que además

4. Para niveles de PIB per cápita cercanos a los US\$ 15.000, el nivel de carga tributaria sin considerar seguridad social, que en promedio enfrentaban los países de la OCDE era de 19,68%. En 2010 Chile alcanzó al mismo tiempo un ingreso per cápita de US\$ 15.198 y un nivel de carga tributaria sin considerar seguridad social de 19,45% (ver sección 3.1.2 de este documento)

hicieron posible ajustar la carga tributaria a niveles más acordes a la etapa de desarrollo que el país vivía.

Sin embargo, la mayor parte de los cambios introducidos son de carácter transitorio, por lo que es de esperar que la carga tributaria suba y vuelva a alcanzar niveles por sobre lo esperado para una economía de ingresos per cápita cercanos a los US\$15.000. Este hecho pone a Chile en evidente desventaja en relación a los países que hoy tienen altos niveles de desarrollo, pues ellos enfrentaron menores niveles de carga impositiva y, por lo tanto, menos obstáculos al crecimiento durante sus periodos críticos de desarrollo económico.

2.2 Posición relativa de Chile en la historia

En primer lugar, interesa saber cómo se compara la trayectoria que ha seguido la carga tributaria de Chile en relación a la del resto de los países de la OCDE.

La carga tributaria de Chile se ha mantenido siempre muy cerca del promedio de los países OCDE. Existen países como Finlandia, Hungría e Irlanda que mantienen desde el principio cargas tributarias entre un 25% y 30% del PIB, y países cuyas cargas tributarias durante esta etapa de desarrollo no sobrepasaron el 15% del PIB como es el caso de Grecia y España. Sin embargo, por lo general se observa que los niveles de carga tributaria han ido aumentando en conjunto con el ingreso per cápita hasta llegar a niveles entre el 15% y 25% del PIB una vez alcanzados los US\$ 15.000.

La tabla 2-C muestra el nivel de carga tributaria que tenía cada país perteneciente a la OCDE cuando alcanzó un nivel de ingreso per cápita de US\$ 15.000. En promedio, para ese nivel de ingreso, estos países presentaban un nivel de carga de 22,3% del PIB. Sin embargo, este dato está sobrestimado por el hecho de que, para muchos países sólo se cuenta con información para niveles de ingreso superiores a los US\$ 15.000 per cápita, por lo que en estos casos se utilizó la

carga tributaria correspondiente al menor nivel de PIB per cápita disponible. Si sólo se utilizan los datos de los países que cuentan con la información, la muestra se reduce a 17 países y el nivel de carga tributaria promedio cae a 19,7%.

Teniendo en cuenta lo anterior, se tiene que la carga tributaria de Chile es prácticamente idéntica al promedio de la presentada para los países OCDE, al considerar niveles de ingreso similares. No obstante, es importante recordar que el actual 19,4% fue alcanzado gracias a una disminución en la carga tributaria durante los últimos años, y que por lo tanto dar pie atrás en las reformas implementadas como muchos han sugerido, significaría aumentar nuestro nivel de carga tributaria y divergir fuertemente de la posición promedio en la que hemos logrado establecernos.

Tabla 2-C: Carga tributaria países OCDE cuando tenían ingreso per cápita cercano a los US\$ 15.000

País	Año	PIB PC	Tributaria Total	Tributaria Sin SS
Spain	1973	15.691	17,7%	10,2%
Greece	1972	15.378	19,7%	13,8%
Japan	1971	14.765	19,7%	15,1%
Mexico	2010	14.569	18,1%	15,2%
Italy	1970	15.186	25,7%	16,0%
Switzerland	1970	28.342	19,7%	16,5%
Luxembourg	1970	25.633	23,5%	16,7%
Korea	1994	15.700	19,8%	17,3%
Portugal	1987	15.007	24,3%	17,5%
Slovak Republic	2002	15.409	33,2%	18,6%
Chile	2010	15.198	20,9%	19,4%
Turkey	2010	13.991	26,0%	19,6%
Estonia	2003	15.845	30,8%	20,2%
Australia	1965	17.159	20,4%	20,4%
Poland	2005	15.393	33,0%	20,7%
Germany	1970	17.641	31,5%	22,0%
France	1968	14.984	34,4%	22,1%
Slovenia	1995	17.849	39,0%	22,3%

País	Año	PIB PC	Tributaria Total	Tributaria Sin SS
Netherlands	1969	18.935	34,7%	22,6%
United States	1970	22.939	27,0%	22,7%
Belgium	1970	17.071	33,9%	24,1%
Czech Reoublic	1993	16.231	40,4%	24,8%
Iceland	1970	14.746	27,4%	25,1%
Austria	1970	16.605	33,8%	25,2%
New Zealand	1970	17.570	25,9%	25,9%
Ireland	1980	15.092	31,0%	26,6%
Hungary	2000	15.267	39,3%	27,8%
Canada	1970	19.642	30,9%	27,9%
Norway	1970	19.363	34,5%	29,0%
Finland	1972	15.630	33,6%	29,4%
Denmark	1966	16.520	30,8%	29,6%
United Kingdom	1970	17.147	36,7	31,6%
Israel	1995	22.926	37,0%	31,8%
Sweden	1970	19.349	37,8%	32,2%
Promedio			29,2%	22,3%

País	Año	PIB PC	Tributaria Total	Tributaria Sin SS
Spain	1973	15.691	17,7%	10,2%
Greece	1972	15.378	19,7%	13,8%
Japan	1971	14.765	19,7%	15,1%
Mexico	2010	14.569	18,1%	15,2%
Italy	1970	15.186	25,7%	16,0%
Korea	1994	15.700	19,8%	17,3%
Portugal	1987	15.007	24,3%	17,5%
Slovak Republic	2002	15.409	33,2%	18,6%
Chile	2010	15.198	20,9%	19,4%
Turkey	2010	13.991	26,0%	19,6%
Estonia	2003	15.845	30,8%	20,2%
Poland	2005	15.393	33,0%	20,7%
France	1968	14.984	34,4%	22,1%
Iceland	1970	14.746	27,4%	25,1%
Austria	1970	16.605	33,8%	25,2%
Ireland	1980	15.092	31,0%	26,6%
Hungary	2000	15.267	39,3%	27,8%
Finland	1972	15.630	33,6%	29,4%
Promedio			26,7%	19,7%

2.3 Y después de los US\$ 15.000 ¿qué?

Sabemos que actualmente Chile posee un nivel de carga tributaria prácticamente igual al nivel de carga tributaria promedio que tenían los países de la OCDE cuando tenían un nivel de ingreso similar al nuestro. La pregunta, ahora, es cómo debiera ir evolucionando nuestra carga tributaria a medida que aumenta nuestro nivel de ingreso si queremos seguir el modelo de los países OCDE.

En la tabla 2-D se muestra la carga tributaria promedio para algunos de estos niveles de ingreso.

Por lo tanto, si Chile quiere mantenerse en el promedio, debería ir aumentando su nivel de carga tributaria a medida que aumenta su nivel de ingreso per cápita. En particular se debería alcanzar un nivel cercano al 26%, una vez que se alcancen los US\$ 22.000, lo que debiera ocurrir recién en el año 2021, si se toman en cuenta las proyecciones de crecimiento del PIB y de la población hechas por el FMI y el INE respectivamente (ver tabla 2-D).

Tabla 2-D: PIB per cápita de Chile estimado

Año	Crecimiento PIB*	Crecimiento Población	Crecimiento PIB PC	PIB PC
2011	6,20%	0,90%	5,30	16.003
2012	5,00%	0,89%	4,11%	16.661
2013	4,00%	0,88%	3,12%	17.181
2014	4,00%	0,88%	3,12%	17.717
2015	4,00%	0,87%	3,13%	18.272
2016	4,00%	0,77%	3,23%	18.862
2017	4,00%	0,76%	3,24%	19.473
2018	4,00%	0,75%	3,25%	20.106
2019	4,00%	0,74%	3,25%	20.759
2020	4,00%	0,74%	3,26%	21.436
2021	4,00%	0,63%	3,37%	22.158

Es particularmente interesante para Chile, la trayectoria que han seguido países que se encuentran en el rango de ingresos inmediatamente superior al suyo, es decir entre los US\$ 25.000 y US\$ 35.000. En esta categoría se encuentra por ejemplo Nueva Zelanda, país con el que Chile comparte múltiples características geográficas y económicas. Otros países que se ubican en este mismo rango son Francia, España e Italia, países con los que Chile comparte sus orígenes socioculturales.

Si Chile quisiera imitar la estrategia de estos países en materia impositiva, deberá incrementar gradualmente su carga tributaria como porcentaje del PIB, de manera que ésta presente un valor cercano al 23% al momento de alcanzar un PIB per cápita de US\$ 22.000 (lo que sucedería en el año 2021 según las proyecciones discutidas anteriormente), lo que se traduce en un aumento anual promedio de tan solo 0,356 puntos porcentuales.

III. Conclusión

La justificación para el cobro de impuestos es que el Estado, con el dinero que recauda, va a proveer de ciertos bienes y servicios comunes de uso público. Vale decir, el cobro de impuestos es la manera en que el Estado pone de acuerdo a los privados para comprar bienes y servicios de uso público, los que sin su intervención sería imposible de contratar debido a los altos costos de transacción que existen para éstos. Lo anterior significa que el Estado no tiene el deber de proveer aquellos servicios que los privados son capaces de generar por sí solos y, por ende, el cobro de impuestos debe dejar a los privados administrar conforme a sus preferencias, la mayor parte de sus ingresos.

Resultaría fácil caer en el error de justificar la intervención que el Estado hace en las libertades individuales de los ciudadanos sobre la base de la protección social. Si bien existen ciertas condiciones mínimas que deben ser garantizadas a los ciudadanos –para garantizar el respeto mínimo a su dignidad y asegurarles un desarrollo básico, con igualdad de oportunidades– no es el deber esencial y último del Estado proveer todos los bienes y servicios que requiere una comunidad.

De lo anterior se desprende que existe un nivel de gasto social óptimo que es aquel que permite garantizar las condiciones mínimas en materia de bienestar a aquellos que no pueden alcanzarlas por sus propios medios, y al mismo tiempo, financiar la adquisición de los bienes y servicios de carácter público que la sociedad considera pertinente, dadas sus preferencias.

Sólo una vez que se ha establecido este nivel de gasto óptimo es posible pasar a la segunda etapa y determinar cuál es la forma más eficiente de alcanzar el nivel de recaudación necesario para cumplir con los objetivos previamente establecidos. Esto no quiere decir que el proceso antes descrito sea estático, pues pueden cambiar las preferencias de las personas; los recursos con los que ésta cuenta; las tecnologías disponibles; las expectativas sobre el futuro; la composición de la población; etc. Sin embargo, es importante siempre tener en cuenta que el determinante del nivel de carga tributaria es el nivel de gasto público deseado y no viceversa.

A la luz del análisis precedente, es posible concluir que el nivel de carga tributaria que Chile soporta actualmente es adecuado, y está en línea con lo que los países de la OCDE –de la cual Chile es miembro– han hecho para lograr niveles de ingreso per cápita similares. En esta misma línea se tiene que Chile debería ir aumentando su carga tributaria a medida que alcanza mayores niveles de ingreso, aunque de acuerdo a lo que muestra la evidencia internacional, ese aumento debiera realizarse de manera muy gradual.

Debate tributario. Una oportunidad de apoyar a la familia

• 18 de abril de 2012 •

En el Ideas y Propuestas anterior se mostró que el actual nivel de carga tributaria de Chile es prácticamente idéntico al que presentaban los países de la OCDE cuando registraban niveles de PIB per cápita similares al nuestro. No obstante, la discusión actual ha trascendido más allá del monto de recursos a recaudar y la forma en que estos se percibirán ha ocupado un papel protagónico en la discusión. En este contexto la Fundación Jaime Guzmán ha realizado una propuesta tributaria basada en el rol que cumple la familia como núcleo fundamental de la sociedad, como unidad económica y por ende foco de preocupación de las políticas públicas.

I. Introducción

En un trabajo anterior¹ se señalaba que la justificación para el cobro de impuestos es que el Estado, con el dinero recaudado, va a proveer bienes y servicios comunes de uso público. Vale decir, el cobro de impuestos es la manera en que el Estado pone de acuerdo a los privados para financiar bienes y servicios de uso público, los que sin su intervención no sería posible obtener o se producirían en una cantidad menor que la socialmente deseable. Además, se establecía que existe un nivel de gasto social óptimo, que es el que permite garantizar las condiciones mínimas de bienestar a aquellos que no pueden alcanzarlas por sus propios medios, y al mismo tiempo, financiar la adquisición de los bienes y servicios de carácter público que la sociedad considera pertinente, dadas sus preferencias.

Sólo una vez que se ha establecido este nivel de gasto óptimo es posible pasar a la segunda etapa y determinar cuál es la mejor manera, o la forma más eficiente de alcanzar el nivel de recaudación necesario para cumplir con los objetivos establecidos. Esto no quiere decir que el proceso antes descrito sea estático, pues obviamente son cambiantes las preferencias de las personas; los recursos con los que las personas y el país cuentan; las tecnologías disponibles; las expectativas sobre el futuro y la composición de la población, entre otras materias que afectan las metas u objetivos que se desean lograr. Sin embargo, es importante siempre tener en cuenta que el determinante del nivel de carga tributaria es el nivel de gasto público deseado y no viceversa.

A la luz del análisis expuesto en el trabajo anterior, era posible concluir que el nivel de carga tributaria que actualmente soporta Chile es adecuado, y está en línea con lo que los países de la OCDE –de la cual Chile es miembro– hicieron cuando tenían niveles de ingreso per cápita similares. No obstante, eso no significa que el país no pueda

1. Véase I&P N° 97. Debate sobre impuestos ¿Cómo está Chile en relación con la OCDE?
www.fjguzman.cl

ir aumentando de manera gradual su carga tributaria a medida que alcanza mayores niveles de ingreso.

Chile se encuentra hoy en un punto clave para su desarrollo futuro; se ha convertido en un ejemplo a seguir para la región y ha logrado posicionarse dentro de los países más avanzados en varios aspectos relevantes como competitividad, nivel de ingresos, años de escolaridad, estabilidad financiera, índices de salud, entre otros. El crecimiento económico, principal motor de desarrollo debe mantenerse y hacerse compatible con políticas públicas eficientes y responsables, que le permitan a Chile permanecer en esta senda que ha sido ampliamente reconocida. Es por esto que se debe ser muy cuidadoso y responsable en las reformas propuestas para modificar la carga tributaria.

II. Estructura tributaria

La literatura suele reconocer dos funciones de las estructuras tributarias: financiar el gasto social y redistribuir los ingresos. No obstante, en este segundo caso la incorporación de mecanismos redistributivos en la estructura tributaria produce distorsiones en los precios relativos, por lo que esta función debiera ser canalizada mediante una adecuada focalización del gasto público y no mediante el proceso de recaudación.

Una estructura tributaria óptima es aquella que permite recolectar el nivel de recaudación deseado al menor costo posible, manteniendo los principios de equidad en cuanto a la responsabilidad de la carga.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dado el contexto internacional e interno al que se enfrenta hoy el país, cualquier propuesta de reforma tributaria debiera buscar reducir las distorsiones introducidas por el cobro de impuestos y a la vez reconocer la existencia de determinados bienes, servicios o actividades que generan externalidades y que por lo tanto podrían tener un tratamiento tributario distinto.

Una manera de lograr lo anterior y que implicaría un cambio de paradigma en la forma como se conciben los ingresos, es que se considere a la familia, reconociendo el enorme valor estratégico de su carácter de núcleo fundamental de la sociedad, como unidad económica y por ende foco de preocupación de las políticas públicas. De hacer esto, la carga tributaria podría no sólo pensarse a nivel de individuos, sino que a nivel de familias que generadoras de rentas, ahorro e inversión, donde asumen la responsabilidad de generar el capital humano imprescindible para lograr el desarrollo. Así, por ejemplo, una persona que sustenta a una familia de tres integrantes y que recibe un ingreso mensual de un millón de pesos, no sería considerada con el mismo nivel de riqueza que otra que tiene el mismo ingreso mensual, pero que sustenta a una familia de seis integrantes. Hoy el sistema tributario los considera con el mismo nivel de riqueza, en circunstancias que el ingreso “per cápita” de la familia es muy distinto, lo que resulta en un tratamiento homogéneo de una diversidad de situaciones donde se podrían establecer diferencias en los niveles de ingreso.

No tener en consideración el efecto anterior, es especialmente costoso para aquellas familias más numerosas, lo cual es preocupante tanto por el fenómeno de envejecimiento de la población que enfrentamos, como por el hecho de que las familias más pobres son más numerosas que las de mayores ingresos.

Desde la perspectiva social y económica, la estabilidad y fortaleza de la familia son claves para nuestro desarrollo a largo plazo. En lo económico, diversos estudios muestran que el matrimonio y la fertilidad juegan un rol clave en la sustentabilidad del crecimiento, el tamaño y la calidad de la fuerza de trabajo, la rentabilidad de amplios sectores de la economía y la posibilidad de tener un Estado capaz de prestar asistencia a los miembros más débiles de la sociedad².

2. Social Trends Institute, What Do Marriage & Fertility Had To Do With The Economy?

La evidencia establece una proporción de 2,1 niños por mujer como la tasa de fertilidad que permite el reemplazo de la población. Chile, al igual que la mayoría de los países desarrollados, ha visto disminuir drásticamente su tasa de fertilidad a lo largo del tiempo, y enfrenta hoy una relación de 1,9 niños por mujer. Algunos países asiáticos se han visto especialmente afectados por lo anterior, pronosticándose una disminución de un 20% en la fuerza de trabajo de China al 2050³.

Pero los estudios no sólo han alertado en cuanto a la disminución en las tasas de fertilidad, sino que además destacan los efectos negativos que tienen los cambios que se han producido en desmedro de la estructura y la estabilidad de las familias. Se plantea que los niños criados fuera de una familia estable tienen significativamente menos probabilidades de adquirir el capital humano y social necesario. A su vez se sostiene que los hombres que se mantienen casados, son entre un 10% y un 24% más productivos que aquellos que no lo hacen. Por otro lado se observa, tanto en los hombres como en las mujeres casadas, un comportamiento financiero más responsable que incluye mayores tasas de ahorro y mayores niveles de acumulación de activos, todos comportamientos deseables desde la óptica social.

Todo lo anterior lleva a concluir que es importante cambiar la mirada que hoy existe en el tratamiento tributario de las familias, que es especialmente perjudicial para aquellas más numerosas, y que es además de vital importancia para lograr un desarrollo futuro sustentable. En este contexto es que se plantea una serie de propuestas que buscan el logro de los objetivos mencionados y al mismo tiempo minimizar los costos característicos del cobro de impuestos.

3. Phillip Longman, The Empty Cradle.

III. Propuestas de cambios tributarios

3.1 Reducir el impuesto sobre el ahorro de las personas

Nuestro sistema tributario ha ido avanzando hacia gravar el consumo más que tan solo los ingresos, sin embargo todavía queda mucho camino por recorrer en esta dirección. El hecho de que las empresas puedan postergar parte del pago de impuestos por las rentas ahorradas es sin duda beneficioso para este objetivo, pero aún está muy restringido a ciertos niveles y para determinados tipos de inversión.

Pero lo que queda aún más en evidencia, es que no existe este mismo tratamiento para las personas, por lo que se ven en cierta desventaja aquellas personas cuyas rentas provienen del trabajo en general, en comparación con aquellas personas cuyas rentas provienen del capital.

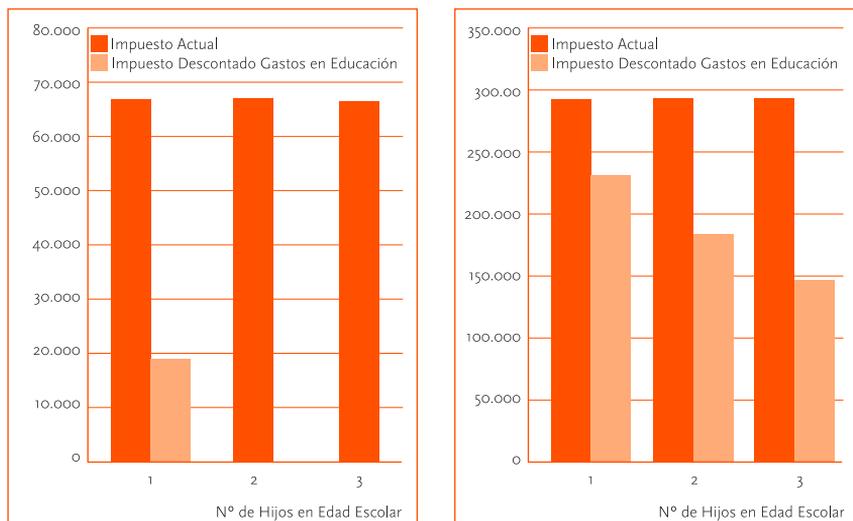
En este contexto se propone establecer un mecanismo que permita a las personas descontar de su base imponible los montos destinados a diferentes alternativas de inversión, especialmente las inversiones en capital humano como educación y salud. En este sentido, las actuales alternativas de ahorro exentas de impuesto como las cotizaciones previsionales o el APV, van en la dirección correcta, pero siguen siendo instrumentos muy limitados. Incorporar la posibilidad de descontar de la base imponible el gasto en educación, generaría un gran alivio para las familias de clase media, especialmente para aquellas más numerosas y de menores ingresos. Como se observa en la tabla 1, una reforma de este tipo le permitiría a una familia perteneciente al tercer quintil, disminuir su pago de impuestos entre un 72% y un 100%, mientras que en el caso de una familia perteneciente al cuarto quintil la disminución estimada es de 21% para el caso de un sólo hijo y crece a medida que aumenta el número de hijos⁴.

4. El análisis se realizó utilizando los niveles de ingreso promedio para cada quintil obtenidos de la Encuesta CASEN 2009 y actualizados a precios corrientes utilizando la serie estadística del IPC presentada por el INE en su página web. Además, para estimar el gasto en educación por hijo se utilizó como referencia la información publicada por la revista Qué Pasa en su Ranking de Colegios durante mayo del 2010.

Tabla 1. Impuesto a la renta descontando gastos en educación

	Quintil III			Quintil IV		
	1	2	3	1	2	3
N° Hijos Colegio						
Gasto Educación por Hijo	80.000	70.000	60.000	100.000	90.000	80.000
Ingreso Mensual	638.593	638.593	638.593	1.006.280	1.006.280	1.006.280
Tasa Relevante	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Tax sin Reforma	67.086	67.086	67.086	287.698	287.698	287.698
Tax con Reforma	19.086	-	-	227.698	179.698	143.698
Diferencia Absoluta	48.000	67.086	67.086	60.000	108.000	144.000
Diferencia Porcentual	72%	100%	100%	21%	38%	50%

Gráfico 1. Impuesto a la renta con y sin la posibilidad de descontar el gasto en educación



Una modificación de este tipo tiene especial sentido en el contexto actual del país, en que se ha reconocido la mejora en la calidad de la educación como una prioridad. Permitir el descuento de los gastos en educación y en otras inversiones en capital humano permitirá que este hecho se vea reflejado en los precios relativos que enfrentan las personas, generando un incentivo a que las familias fortalezcan su rol fundamental como formadoras de ciudadanos libres, íntegros y socialmente responsables.

3.2 Ajuste en tasas de impuesto a la renta y tributación conjunta

Con el fin de reconocer que el tamaño del grupo familiar es determinante para el nivel de riqueza de las personas y para terminar con lo que parece una discriminación arbitraria hacia las familias numerosas, se propone cambiar la actual estructura de tasas del impuesto a la renta basada en el ingreso personal, por una que considere el ingreso familiar per cápita. De este modo el país se acercaría a un sistema en que efectivamente aquellos que son más ricos paguen más, y viceversa.

Para visualizar el efecto de una medida de este tipo, se utilizó la tabla del impuesto global complementario vigente para el año 2012 como base para construir una tabla que tomara en cuenta el ingreso familiar per cápita en vez del ingreso total. Lo que se hizo fue dividir cada uno de los tramos por 4, pensando en que una familia conformada por dos padres y dos hijos puede ser representativa de la población. Este procedimiento es sólo una de las formas de permitir que el impuesto a la renta tenga en consideración el ingreso familiar per cápita, pero existen muchas otras formas de lograr este mismo objetivo que pueden ser más adecuadas para resolver el problema y que podrían evaluarse. (Ver tabla 2)

Tabla 2. Tabla impuesto global complementario ajustada a ingreso familiar per cápita

Desde	Hasta	Tasa
-	1.580.351	0%
1.580.351	3.511.890	5%
3.511.890	5.853.150	10%
5.853.150	8.194.150	10%
8.428.536	8.194.410	15%
10.769.796	14.047.560	32%
14.793.576	17.559.450	37%
17.793.576	y más	40%

Se analizó como cambiaba el nivel de impuesto a la renta a pagar por familias con igual nivel de ingresos pero de distintos tamaños, considerando ambas tablas. Los resultados se muestran en la tabla 3 y

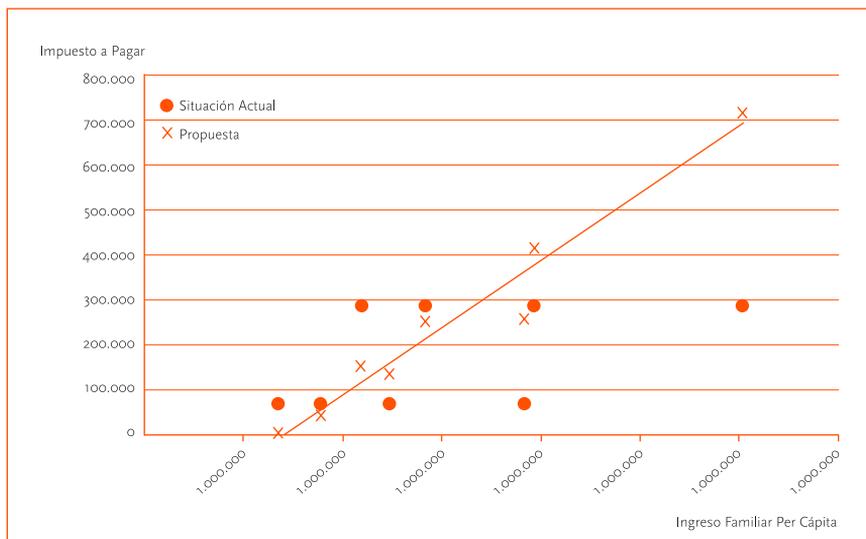
en el gráfico 2 desde donde se puede desprender que bajo la estructura actual no existe relación alguna entre el nivel de ingreso per cápita de la familia y su carga tributaria, mientras que utilizando la nueva tabla existe una relación directamente proporcional.

Tabla 3. Impuesto a la renta considerando ingreso familiar per cápita para quintiles III y IV

Tamaño Grupo Familiar	Quintil III				Quintil IV			
	2	3	4	5	2	3	4	5
Ingreso Total*	7.663.166	7.663.166	7.663.166	7.663.166	12.075.360	12.075.360	12.075.360	12.075.360
Ingreso Per Cápita Neto	3.831.558	2.474.372	1.775.779	1.352.623	6.037.680	3.925.120	2.838.840	2.175.072
Tasa Actual	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
Tasa Propuesta	10%	5%	5%	0%	15%	10%	5%	5%
Tax sin reforma	67.086	67.086	67.086	67.086	287.698	287.698	287.698	287.698
Tax Considerado ingreso Per Cápita	257.088	146.103	67.086	0	716.765	443.700	287.698	208.680
Tax Considerado Ingreso Per Cápita Descotando GG en educación	257.088	134.103	39.086	0	716.765	413.700	251.698	148.680
Cambio en el Pago de Impuestos	190.002	79.017	-0	-67.086	429.067	156.002	-0	-79.018
Impuesto Propuesto/Impuesto Anual	383%	200%	58%	0%	249%	144%	87%	52%

Se observa, por ejemplo, que una familia compuesta por 3 personas y con un ingreso anual igual al promedio del tercer quintil (\$7.663.116), paga lo mismo (\$67.086) que una familia que tiene el mismo nivel de ingreso pero compuesta por 5 personas, siendo que la primera tiene un ingreso per cápita casi 3 veces superior. Esto hace que el ingreso efectivo de la familia no tenga ninguna relación con la cantidad de impuestos a cancelar, y permite que en algunos casos familias de menores ingresos efectivos paguen más impuestos que familias que tienen mayores niveles de ingreso per cápita.

Gráfico 2. Relación estimada entre ingreso familiar per cápita e impuesto a la renta



Bajo el actual esquema de tasas, un porcentaje minoritario de la población paga el impuesto a la renta, ya que el resto se encuentra exento debido a su nivel de ingresos. El hecho de que las personas que cuentan con más recursos paguen relativamente más impuestos contribuye a la equidad del sistema, pero al considerar el nivel de ingreso per cápita en vez del nivel de ingreso total, se podría determinar con mayor precisión quiénes están en condición de pagar impuestos y quiénes no, lo que ayudaría a que el sistema fuese aún más equitativo.

3.3 Eliminar topes de beneficios hacia el ahorro de las personas

Para continuar haciendo cambios en dirección a transformar nuestro sistema tributario hacia uno que grave el consumo y no el ahorro, se propone la eliminación de los topes que existen actualmente al descuento de la base imponible de los recursos destinados a instrumentos de ahorro como es el caso del APV. Además de las distorsiones de precio

que producen este tipo de medidas, se crean incentivos perversos hacia canalizar el ahorro mediante distintos integrantes de la familia, redistribuir las inversiones en el tiempo de manera ineficiente, etc.

3.4 Ampliar el beneficio a las utilidades retenidas

Con esto se busca gravar lo menos posible las rentas destinadas al ahorro y así evitar la aparición de precios que podrían denominarse “mentirosos”. En este sentido los beneficios introducidos por los artículos 14 bis y 14 quater van en la dirección correcta, y creemos que deben ser ampliados. Esta medida debe complementarse con el cambio de las normas que permiten hacer determinadas deducciones a la base imponible de este impuesto sin justificación económica aparente.

3.5 Eliminar impuesto a actos jurídicos

Además de los cambios en el impuesto a la renta, son necesarios otros cambios de menor magnitud, pero igualmente importantes para alcanzar los objetivos buscados. Uno de ellos es la eliminación del impuesto a los actos jurídicos, debido a que como se mencionó anteriormente, introduce fuertes distorsiones en el mercado del crédito e impone restricciones a la innovación, el emprendimiento y a las pymes en general.

3.6 Compensar el costo de recaudación incurrido por las PYMES

Sabemos que las empresas son actores fundamentales en el proceso de recaudación de impuestos, lo que implica una serie de actividades cuyo costo debe ser asumido por la empresa a pesar de que en realidad le está prestando un servicio al Estado. La retención y administración del IVA, de los pagos previsionales mensuales, del impuesto único al trabajo y de segunda categoría de sus trabajadores, de las cotizaciones previsionales, etc. son ejemplos de algunos de los servicios que las empresas ofrecen gratuitamente al Fisco y por los cuáles debieran recibir una compensación.

Dado que el costo asociado a estos trámites es especialmente importante para las empresas de menor tamaño, se propone focalizar las compensaciones en las pequeñas y medianas empresas, de manera de equiparar la cancha con las grandes empresas y disminuir a la vez las barreras de entrada que enfrentan los emprendedores.

IV. Conclusión

A la luz de los análisis precedentes, es posible obtener las siguientes conclusiones:

- a) Desde la perspectiva de nuestro nivel de desarrollo, el nivel de carga tributaria que soporta Chile actualmente es adecuado, y está en línea con lo que otros países que han logrado buenos resultados han hecho para niveles de ingreso per cápita similares.
- b) En esta misma línea se tiene que Chile debería ir aumentando su carga tributaria a medida que alcanza mayores niveles de ingreso. Sin embargo, de acuerdo a lo que muestra la evidencia internacional, el aumento debiera ser muy gradual.
- c) Teniendo en cuenta lo anterior se hace necesaria una reforma tributaria que corrija estos problemas y fomente el crecimiento y estabilidad de la familia como núcleo básico de la sociedad. Esto le permitirá al país gozar de un mayor grado de eficiencia en la actualidad y a la vez promover el desarrollo de una sociedad próspera.
- d) Aunque es deseable migrar hacia una mayor presencia de impuestos al consumo, destaca el hecho de que las rentas provenientes del capital tengan la posibilidad de postergar parte del impuesto correspondiente a los ingresos reinvertidos. Sin embargo, debe considerarse que las rentas provenientes del trabajo no pueden acceder al mismo beneficio.

e) Debe considerarse que en el transcurso del tiempo se han ido incorporando al impuesto a la renta una serie de excepciones que han elevado considerablemente la complejidad de su estructura y se han traducido en fuertes incentivos hacia la elusión y evasión de parte de quienes tienen los recursos para asesorarse en estas materias.

f) Un problema fundamental de la estructura del impuesto a la renta es la manera en que éste concibe los ingresos de las personas, ya que no considera el tamaño del grupo familiar del individuo y por lo tanto no discrimina realmente por nivel de riqueza (ingreso per cápita). Este efecto produce una fuerte discriminación hacia las familias más numerosas, que son especialmente las de más bajos ingresos en un contexto de tasas de natalidad preocupantemente bajas.

g) Específicamente se propone implementar algunas medidas en pos de eliminar la discriminación entre las rentas provenientes del trabajo y del capital por medio de la implementación de un mecanismo que les permita a las personas descontar de su base imponible los ingresos destinados al ahorro y la inversión sin la imposición de topes. A la vez se propone readecuar la estructura del impuesto de segunda categoría para permitir la tributación de la familia como un solo contribuyente en base a su ingreso per cápita.

h) Finalmente, se propone avanzar aún más hacia la eficiencia del impuesto a las rentas provenientes del capital, entregando compensaciones por los costos asociados a la recaudación en que incurren las empresas y ampliando el beneficio que permite posponer el pago del impuesto de primera categoría o a las utilidades retenidas.

Chile: un país que envejece. Lo que se debe aprender de la experiencia japonesa

• 27 de junio de 2012 •

Chile es un país que envejece. Hoy, una de cada diez personas es adulto mayor y se espera que para el 2025 lo sean una de cada cinco. Ello ha significado una especial atención a la población de los adultos mayores, con iniciativas tales como la política de envejecimiento positivo o el reciente subsidio para los hogares que acogen ancianos con estadía permanente o diurna. Sin embargo, el problema es grave y requiere de soluciones de fondo. Analizar la experiencia del caso japonés es de sumo interés. Este país asiático encabeza el ranking mundial de envejecimiento de la población y lleva décadas tratando de revertir la tendencia.

I. Introducción

El envejecimiento de la población como fenómeno demográfico es bastante conocido. Una idea bien difundida es aquella que plantea la cuestión como un grave problema de algunos países en particular, y en general, de aquellos que a nivel global conforman el grupo de los “desarrollados”. Esto último genera que para los chilenos el tema se trate de algo lejano o a lo menos futuro, y que no requiere de una actual preocupación. Sin embargo, si se profundiza en el análisis del problema, es fácil identificar su gravedad, además de su creciente expansión mundial. Chile es efectivamente un país que en la actualidad se encuentra en una etapa de transición hacia el envejecimiento: *“En 1990, por cada 100 niños menores de 15 años, en Chile había 35,4 adultos mayores. Dos décadas después, según los datos de la encuesta Casen 2009, el índice se ha elevado a casi el doble: 68,4. Un crecimiento tan acelerado que hoy el país tiene la segunda mayor tasa de envejecimiento de Sudamérica, siendo superado sólo por Uruguay”*¹. Este hecho expresa claramente la necesidad de un acercamiento mayor al tema, una urgente información que debe ser entregada.

Considerando lo anterior, a continuación se exponen las causas, factores y consecuencias de este proceso poblacional, teniendo como sujeto principal de estudio a Japón: el país asiático que encabeza el ranking mundial de envejecimiento de la población y que lleva décadas tratando de revertir la tendencia. Será usado como un ejemplo para describir el fenómeno en sus múltiples aristas, sobre todo en cuanto a los efectos dañinos que el envejecimiento provoca, para que se logre definitivamente sopesar la gravedad de la cuestión, que ha sido caracterizada por las Naciones Unidas como un proceso sin precedentes; extendido, porque a medida que los años pasan, más y más países están presentado el patrón de envejecimiento; profundo: debido a que tiene grandes consecuencias e implicancias en muchas facetas de la vida humana (impactos en el

1. El Mercurio (2010), “Tasa de envejecimiento de Chile se duplica en 20 años y es la segunda más alta de la región”.

crecimiento económico, ahorros, inversión; mercados, etc.; en la esfera social, influenciará – y está influenciando – la composición tradicional de la familia, las tendencias migratorias y la necesidad de servicios de salud). Por último, y lo que lo hace más grave aún, duradero: pues desde 1950 la proporción de personas mayores en el mundo ha crecido de forma sostenida, pasando de un 8% en 1950 a un 11% en el 2009, y se espera que llegue a un 22% para el año 2050².

II. Causas

Se ha definido el envejecimiento de la población como un *“proceso en el que las proporciones de adultos y adultos mayores dentro de una sociedad aumentan, mientras que las de niños y adolescentes disminuyen. De este proceso, resulta un aumento de la edad mediana de la población y sus causas son principalmente el descenso en la fertilidad y la mortalidad, sumado al aumento o mantenimiento de la esperanza de vida”*³.

De esta definición se extraen las causas que generan el envejecimiento de la población en cualquier país, y de igual manera en Japón: el descenso en la fertilidad (y tasa global de fecundidad) y en la tasa de mortalidad.

Durante el segundo baby boom entre los años 1971 y 1974, la tasa de nacidos vivos fue de 19 niños por cada 1000 mujeres, descendiendo a 8.4 nacidos por cada 1000 personas en el año 2005. Mientras tanto, la tasa global de fecundidad, es decir, la cantidad total de hijos por mujer en edad fértil (entre 15 y 49 años), actualmente es de 1.26. Impactante cifra si se piensa que lo mínimo necesario para lograr el recambio generacional y la estabilidad de la población es de 2.1 niños por mujer. *“Japón alcanzó la tasa global de fecundidad de 2.1 en 1960, cayendo de forma persistente desde 1976, llegando a 1.26 en el año 2005”*⁴.

2. U.N (2009), “World Population Aging 2009”, pág. 8.

3. Population Referent Bureau, “Glossary of Terms”.

4. OXFORD, Analytica (2010).“*Japan’s population problem*”. Publicación de Forbes.

En cuanto a la tasa de mortalidad, el índice era de 25.4 muertes por cada 1000 personas en 1920, descendiendo a 6.0 el año 1966, para luego comenzar un leve ascenso llegando a 7.4 en 1995 y 8.6 muertes por cada 1000 personas el año 2005.

Del comportamiento de la tasa de fertilidad y mortalidad, se concluye que, por primera vez, y desde el año 2005, en Japón la tasa de nacidos vivos es menor a la tasa de mortalidad: en otras palabras, la tasa de crecimiento natural de la población es negativa. Con esto se estima que la población japonesa en su totalidad, comenzará a disminuir paulatinamente, pudiendo pasar de los actuales 128.056.000 a 95.152.000 millones en el año 2050.

Esta predicción puede ser sorprendente, pues muchas personas aún creen que la población del mundo seguirá creciendo de forma aritmética y sin detenerse (como postulaban distintos estudios de los años 60⁵). Pues no. Sucede que muchos países están sufriendo la disminución de su población total, principalmente por el descenso de las tasas de fertilidad: Italia, Croacia, Rusia, entre otros. Mientras tanto a nivel global, *“... se estima que la población crecerá en un tercio en los próximos 40 años, pasando de 6.9 a 9.1 billones de acuerdo a los estudios de la División Población de las Naciones Unidas. Pero será de una composición muy distinta a la que hemos visto, creciendo no por la fuerza de los nacimientos sino que principalmente por un número cada vez superior de adultos mayores. De tal manera, se estima que la población total de niños menores de 5 años caerá en 49 millones a mitad de siglo, mientras que el número de personas mayores de 60, será de 2 billones”*⁶.

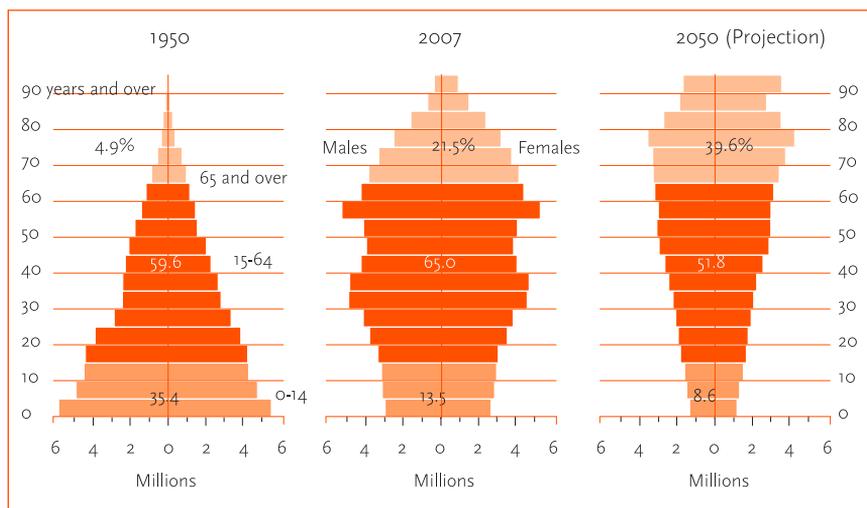
Hay en la cita anterior una implícita referencia a la tercera causa del envejecimiento poblacional: no solo existen progresivamente menos

5. Tesis de Paul Ralph Ehrlich de 1968 “Teoría neo – malthusiana”, que sumado a otros artículos posteriores como el libro “Los límites del desarrollo”, postularon que la tasa de crecimiento de la población era demasiado alta, que había que detenerla, de lo contrario decenas de millones de personas morirían de hambre antes del año 2000 en Asia.

6. Asia news, (2010) “Under, not over – population real threat to world”.

niños, sino que cada vez, más adultos longevos. De tal manera, la esperanza de vida en Japón es la mayor del mundo. Las mujeres con 86 años, lideran desde 1982 el ranking hecho por el Banco Mundial entre 228 países. Por su lado, los hombres alcanzaron el mayor valor en el año 1974, al lograr vivir en promedio 79 años. Un dato que impresiona es que según informa el Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar, en el año 2007 hubo más de 32.000 centenarios y para el año 2030 la proyección es de 10 veces más: 320.000 personas cumplirán 100 años de edad.

El comportamiento conjunto de las tres causas ya tratadas, se grafica perfectamente en las denominadas “pirámides de la población”:



Fuente: Oficina de estadísticas. Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón.

En términos demográficos, se dice que la pirámide que corresponde a la situación actual de Japón es de “forma de calabaza” (figura central). Esto es fruto de un gran proceso, que comenzó en 1950 luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando la pirámide era de la “forma de un monte”, pues la base de la misma se engrosaba con el grupo de menor edad (sobre todo de población infantil). Ahora, como se ve claramente

en el gráfico, para el año 2050 se proyecta una pirámide cuyo punto de inflexión se ubica entre los 70 y 80 años, demostrando que este grupo de la población será el más numeroso en comparación a los demás. Este tipo de pirámides es característica de una población envejecida, mientras que la de “forma de monte” representa una población joven como la actual pirámide de India, y la de “forma de calabaza”, muestra la transición al envejecimiento.

Vistas y tratadas las causas, es necesario preguntarse, ¿Qué hay detrás de ellas? ¿Cómo es que se generan? En definitiva, ¿Por qué los japoneses no quieren tener bebés?

Los factores que generan la baja fertilidad son varios (económicos, sociales, políticos, etc.) y lamentablemente se enmarcan en un contexto social desfavorable debido al actual pesimismo e inconformismo generalizado de la población. Encuestas recientes demuestran por un lado, la desconfianza de los japoneses en la capacidad del gobierno (una clara mayoría del 59% opina que el país va en la dirección equivocada) y por otro lado, una gran preocupación por el problema en estudio: el 44% de la población cree que los niños que nazcan estarán peor cuando crezcan en comparación con la gente de ahora. Además, el envejecimiento de la población es visto como el segundo problema más serio y urgente de enfrentar (siendo el primero, la recuperación del sismo y maremoto ocurridos el presente año)⁷.

Probablemente el principal factor que lleva a las familias a no querer aumentar el número de sus integrantes es el económico. Japón tiene un elevadísimo costo de vida, con dos ciudades (Tokio y Osaka) dentro de las 10 más caras del mundo⁸. Dentro de estos costos, existen artículos que destacan los altos gastos en educación (teniendo presente que existe un sistema de educación pública gratuita, además de apoyo de

7. Sondeo de The Associated Press y GFK en “Japoneses desconfían de la capacidad del gobierno para manejar desastres” (2011).

8. Mercer Press, “Worldwide cost of living survey 2011, city ranking” (2011).

fondos estatales a la educación privada⁹): *“Por ejemplo, si un niño recibe educación pública desde los 3 a los 18 años, el costo total será de unos ¥5.51 millones (cerca de 39.500.000 de pesos), de acuerdo al estudio del Ministerio de Educación del año 2008. Si un niño va a una escuela privada durante el mismo periodo, el costo se incrementará llegando a ¥16.63 millones (unos 117.420.000 de pesos)”*¹⁰.

Los elevados precios se enmarcan en un contexto de estancamiento económico que viene ocurriendo desde los años 90, con un bajo y casi nulo crecimiento anual. En esta situación económica, *“mantener el patrón de familia tradicional con un padre trabajador, una madre dueña de casa y dos hijos en promedio, simplemente se ha convertido en algo demasiado caro”*¹¹.

Ahora, si a pesar de las complicaciones económicas deciden de todas maneras ser padres ¿Pueden cuidarlos y participar activamente en su crianza? ¿Hay tiempo suficiente para ello? Según el Ministerio de Asunto Interiores y Comunicaciones, uno de cada 5 hombres entre 30 y 40 años, trabaja más de 60 horas a la semana: dividido en una jornada de 5 días, un promedio de 12 horas al día ¿Cómo será posible entonces, que esta persona encuentre energías y tiempo para estar con su familia, para participar activamente en la formación de sus hijos? Un reporte del año 2006 del mismo Ministerio, concluyó que hombres con hijos menores de 6 años, invierten solo una hora al día en tareas del hogar, incluyendo 33 minutos dedicados a la crianza de sus hijos: este dato, ubica a Japón detrás de otros países como Estados Unidos, Inglaterra, Alemania y Francia, en relación al mismo parámetro.

Ante la ausencia del hombre, tradicionalmente era la mujer quien asumía casi completamente el rol de dueña de casa y la tarea de la

9. Más información en www.mext.go.jp (Ministerio de educación, cultura, deportes, ciencia y tecnología de Japón).

10. The Japan Times (2010), “Holdout singles stalling birthrate”.

11. The Japan Times (2010), “No reason to have kids”.

crianza de los hijos. Sin embargo, sucede en la actualidad que *“El índice de participación laboral de las mujeres ha aumentado en cada uno de los grupos etarios de personas entre 25 y 64 años. En particular, el índice en el grupo entre 30 y 34 años, aumentó 5.8 puntos, y el índice entre 25 a 29 años, lo hizo en 4.2 puntos”*¹². Estos grupos contemplan a las mujeres en edad de concebir, y el hecho que trabajen, provoca sin duda, la posposición del plan de formar una familia propia: si las mujeres tienen hijos en edad madura, entonces es casi imposible que sea más de uno (dos o tres, que sería lo ideal para alcanzar la tasa de recambio generacional).

Otro factor que típicamente se vincula al descenso de las tasas de fertilidad son las “políticas de control de natalidad” o “planificación familiar”. Estudios demuestran que el uso de anticonceptivos en el país del monte Fuji sería menor al de otros países asiáticos y también a los de occidente. En contraposición a esto, e históricamente, Japón ha mantenido una alta tasa de abortos, luego de haber legalizado la medida en el año 1948, como parte de una estrategia para evitar los efectos de la sobrepoblación provocada por el baby boom post segunda guerra mundial: plan que claramente logró sus objetivos.

Hoy, más allá de la influencia de los anticonceptivos y demás técnicas para evitar el nacimiento de los bebés, lo que determina la baja tasa de natalidad es *“La tendencia de los jóvenes de mantenerse solteros y el aumento en la edad promedio para contraer matrimonio, son responsables de la aceleración del descenso de la tasa de la natalidad”*¹³. Lo que buscan los jóvenes es probablemente conservar su libertad y falta de responsabilidades familiares, hasta edades más avanzadas que en antaño, de tal manera de realizar sus propias metas laborales y personales, antes de contraer matrimonio y pensar luego y solo eventualmente en tener hijos: *“un signo de los tiempos modernos es que*

12. Ministerio de Asuntos interiores y comunicaciones (2005), *“Census 2004, Summary of the results”*, pág. 16.

13. The Japan Times (2011), *“How does Japan start to cope with fewer births, longer lives?”*

*las personas piensan primero en las riquezas, luego en el matrimonio y por último, sólo eventualmente, en tener hijos*¹⁴.

III. Consecuencias

Ya se ha desarrollado las causas y los factores que generan la tendencia del envejecimiento. Sin embargo, la importancia y trascendencia de este problema sólo se aprecia al estudiar sus consecuencias. Este acápite del informe pretende en definitiva crear consciencia y reflexión, pues Chile tiene la clara ventaja de poder evitar, o al menos aminorar, los efectos negativos de un fenómeno poblacional que de a poco va reformando la sociedad.

Anteriormente fue nombrada de forma tangencial la situación económica de Japón, sobre todo haciendo referencia a su alto costo de vida. Lamentablemente esto sucede en un contexto general de crisis: según el Reporte Anual de Competitividad de la IMD (International Institute for Management Development) del año 2010, Japón retrocedió 10 lugares, pasando del 17 al 27. El informe detalla que la situación japonesa se debe a varios factores: bajo crecimiento, una inversión extranjera anémica, baja tasa de natalidad, envejecimiento de la población, y déficit de presupuesto con una deuda pública que supera en 184.6% a su PIB. Este y otros reportes y rankings demuestran con cifras que Japón ya no es el asiático temido de los años 80.

A pesar de que la actual situación económica no se debe única y exclusivamente al problema del envejecimiento de la población, es sin duda un hecho que complica el resurgimiento económico del país, y más aún, profundiza el déficit debido al gran gasto que implica, todo lo cual genera un círculo vicioso de gasto y crisis que es difícil de superar.

14. The Japan Times (2010), “Holdout singles stalling birthrate”, pág. 2 – 3.

“Japón continuará siendo rico, pero en vez de generar nuevo capital, tendrá que gastarlo. Se estima que su PIB podría descender en un 20% durante este siglo. La riqueza de los hogares dejará de crecer y comenzará a declinar dentro de las dos décadas venideras. Para el año 2024, se estima que volverá al nivel del año 1997”¹⁵.

Al tener población envejecida en crecimiento, el país debe invertir cada año más dinero. Por un lado, en el apoyo a planes de salud, jubilación y pensiones para los adultos mayores; y por otro, en políticas que de cierta y vaga manera buscan controlar la tendencia del envejecimiento. En este sentido, según datos del año 2008, el país destinaba solo un 0.81% de su PIB a planes de cuidado de niños y ayuda al hogar, permiso parental, subsidio familiar y otros beneficios en especie y dinero¹⁶. Este monto, teniendo presente que el país era y sigue siendo el de menor tasa de fertilidad en el mundo, es ínfimo comparado con el 3.21% o 3.19% del PIB que destina Suecia e Inglaterra respectivamente, a los mismos planes.

Sumado a la faceta de los gastos, y agudizando la crisis, el índice de dependencia demográfica que para el año 1960 era de 10 es a 1, actualmente es de 3 es a 1 y se estima que para el año 2055 será 1 es a 1¹⁷. Es decir, si antes 10 personas económicamente activas mantenían a 1 que no lo era, actualmente solo 3 trabajan para la misma persona. Esto se produce porque al nacer menos niños, la fuerza laboral se va renovando lentamente y puede llegar un minuto en que simplemente no se renueve y haya una carencia crítica de mano de obra.

El envejecimiento genera además un cambio en la composición de la sociedad. Toru Suzuki, un experto investigador del Instituto Nacional de Población e Investigación de Seguridad Social, sostiene que la gran masa de población rural y campesina se volverá escasa y dispersa

15. The Japan Times (2009), “Older, smaller population impact Japan’s choices”.

16. OECD (2008), “*Social expenditure database 2008*”.

17. The Japan Times (2011), “*How does Japan start to cope with fewer births, longer lives?*”

además de “dramáticamente vieja”, de tal manera que las comunidades desaparecerán. En el ámbito urbano, se ha provocado una variación notable en la composición de los hogares japoneses. De un hogar compuesto de padres, hijos y nietos se pasó a padres e hijos; en la actualidad se habla a lo más, de padres e hijo, y en unos años se estima que lo más común serán los solteros: mujeres y hombres por separado, con la sobredemanda de viviendas que ello trae aparejado.

“La pérdida o debilitamiento de la memoria colectiva y problemas a la hora de transmitir las propias conquistas culturales, científicas, técnicas, artísticas, morales y religiosas de las comunidades. La falta de población pone en peligro la transmisión del patrimonio común de la humanidad”¹⁸.

Dejando de lado el ámbito privado de la población japonesa, es necesario revisar también los problemas que el envejecimiento puede causar en el sector público del país. En primer lugar, pueden surgir conflictos generacionales en lo político, debido a que los adultos mayores probablemente tendrán una mayor influencia, la legislación se moverá más bien a la expansión de los beneficios sociales, pensiones y salud. Con esto, el sentimiento de insatisfacción e incompreensión de la población joven podría llevar a un quiebre de la sociedad¹⁹. Sumado a esto, sucede que al cambiar la situación social de Japón, y con ello el surgimiento de nuevas necesidades económicas, el alto gasto en defensa del país será difícil de justificar: nuevas armas y sistemas de defensa competirán con cuestiones de suma urgencia. Más importante aún, habrá una reticencia a enviar los pocos jóvenes que habrá al servicio militar, situación ya impopular desde la Segunda Guerra Mundial.

18. Toledano Toledano, Angel Luis (2009), “*Hacia el equilibrio de la población mundial*”.

19. The Japan Times (2011), “How does Japan start to cope with fewer births, longer lives?”

IV. Conclusión

En estas múltiples consecuencias, queda absolutamente plasmada la magnitud y gravedad del problema del envejecimiento de la población. Se ha visto como este país desarrollado, de conocida autosuficiencia y múltiples recursos, no ha sido capaz de revertir, o al menos detener, el envejecimiento de sus habitantes. El análisis de las medidas adoptadas por este país es algo que excede el objetivo de este trabajo, sin embargo, es posible sostener que al parecer hasta ahora han sido insuficientes o ineficaces.

El caso japonés demuestra la necesidad real y actual de hacerse cargo del problema. Chile, tal como se puede concluir de una serie de estudios e informes, está viviendo ya un proceso de envejecimiento de la población:

“Chile está en plena etapa de transición de la fecundidad. Su tasa global a descendido en forma importante desde 1962-1963, periodo en que llegó a la cifra de 5.4 hijos(as) promedio por mujer, para alcanzar en 2004 un valor de 1.9. Es decir, la fecundidad en el país descendió aproximadamente 65% en 42 años”. “Chile, junto a Costa Rica y Cuba, se sitúa entre los tres países con la esperanza de vida más alta de América Latina: mujeres, 81.5 años y hombres, con 75.5”²⁰.

Obviamente, a diferencia de Japón, Chile se encuentra en una etapa primaria del proceso, por lo que aún hay tiempo para adoptar medidas pertinentes y suficientes, que ayuden a revertir sobre todo la baja natalidad. Es hora de formar consciencia de que este es un problema y una tarea de todos, de crear estrategias a largo plazo y cambios profundos promovidos a nivel gubernamental que fortalezcan el núcleo esencial de la sociedad y pretendan la defensa del patrón más tradicional de la familia, pues de lo contrario se llegará, más temprano que tarde, a un punto sin retorno en el que solo se vivirán los efectos perniciosos de una sociedad envejecida.

20. INE (2006), “Fecundidad en Chile, situación reciente”, pág. 5.

Conciliación y divorcio ¿Se está protegiendo el vínculo matrimonial?

• 14 de noviembre de 2012 •

La modificación del trámite de conciliación en los juicios de divorcio buscaba agilizar la tramitación de este tipo de juicios y evitar la acumulación de causas en el sistema jurisdiccional. Sin embargo, el efecto más visible ha sido el debilitamiento de la institución del matrimonio y la familia, lo cual contradice el espíritu de la ley. Modificar procedimientos en materias tan sensibles como el vínculo matrimonial no puede tener como único objetivo mejorar la gestión, pues es deber primordial del Estado –sin descuidar la celeridad de los juicios– velar por el fortalecimiento de la familia.

I. Introducción

Según las cifras entregadas por el portal electrónico del Servicio de Registro Civil e Identificación, el año 2011 finaliza rompiendo la barrera de los 66 mil matrimonios inscritos, lo que se traduce en un promedio de 211 bodas celebradas diariamente. En contraste con esta significativa alza de matrimonios (6% respecto al año anterior), se constata que por segundo año consecutivo se produce una baja en las demandas de divorcios que ingresan y se tramitan hasta su término en el Poder Judicial, las que alcanzarían 47 mil este año, representando un promedio diario de 150 causas de divorcio presentadas en tribunales de familia.

La diferencia de estas cifras, con un balance positivo para los matrimonios, no deja de sorprender, teniendo en consideración la evolución de la modificación de la Ley de Matrimonio Civil desde el año 2004 hasta hoy. A juzgar por las cifras, estos cambios en la legislación matrimonial no han propendido ni al fortalecimiento ni a la protección de esta importante institución.

II. Ley de Matrimonio Civil y divorcio

Nuestros legisladores a lo largo del tiempo, han tenido una constante dedicación a la legislación familiar, debido a la relevancia y repercusión social que este cuerpo normativo implica. Tanto por sus principios fundantes como por los bienes que protege, esta legislación debe, en la medida de lo posible, permanecer incólume, a pesar de los conflictos que puedan originarse a partir de la ruptura entre los cónyuges.

Al parecer, este mismo espíritu se quiso plasmar en la nueva Ley de Matrimonio Civil, del año 2004, la cual persiguió dar alternativas para abordar de mejor forma las posibles soluciones a los múltiples y complejos problemas que surgen del divorcio. De hecho, se propuso que este último sólo era posible luego de un proceso que facilitara el logro de acuerdos en aras de conseguir una convivencia normal o

recomposición del vínculo. De no ser posible, se buscaba mantener siempre a salvo los vínculos parentales, si no era posible reconstruir los de carácter conyugal.

En este sentido, como quedó de manifiesto en el Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, *“los mecanismos adversariales que contempla nuestra legislación resultan inadecuados para los conflictos de familia y suelen exacerbarlos en vez de favorecer su remedio. Los cónyuges que se divorcian deben, por el bien de sus hijos, seguir interactuando en el futuro y, por lo mismo todo aconseja favorecer los acuerdos y evitar aquello que agudice las disputas.”*¹

Para lograr este objetivo se otorgó mayor preeminencia, para la solución de los conflictos, a los mecanismos relacionados con la vía autocompositiva, más que a los de la heterotutela. De esta forma, se dispuso una conciliación obligatoria dentro del procedimiento de los juicios de separación y de divorcio. En la actualidad este medio alternativo ha tenido gran aplicación, particularmente en el ámbito de los contratos.

A este respecto interesa considerar que varias intervenciones efectuadas en el Senado, durante la discusión legislativa del entonces proyecto de ley de matrimonio civil, propendieron al fortalecimiento de la institución del matrimonio, por su condición de fundamento de la familia. Igualmente, numerosas propuestas procuraban que la ley atendiera de la mejor manera las rupturas matrimoniales, fortaleciendo o creando instituciones que, haciéndose cargo de tales rupturas, no atentaran en contra de la naturaleza del matrimonio y de la familia. En esa línea, la mayoría apoyó la idea de regular procedimientos aplicables a los casos de rupturas matrimoniales, incluyendo la conciliación y la mediación, aclarando que si eventual y lamentablemente, no se hacía posible la

1. Véase Boletín 1759-18 de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado

recomposición del vínculo matrimonial, el tribunal deberá decretar la separación. No obstante, la mayor parte de las rupturas matrimoniales deberían ser efectivamente atendidas a través de procedimientos adecuados de conciliación.²

Junto a lo anterior, y como el matrimonio –según palabras del senador Hernán Larraín y el profesor Hernán Corral Talciani– sigue siendo un contrato indisoluble, y a su vez el divorcio sigue siendo excepcional –sin que su existencia atente a la indisolubilidad de la institución, ya que esta característica va en directa relación con los fines del matrimonio– con mayor razón se debe proteger a la conciliación, tomando en consideración su objetivo de velar por la indisolubilidad del matrimonio, constituyendo en muchos casos el último mecanismo de protección del vínculo.

III. La Conciliación en la Ley N° 19.947 sobre Matrimonio Civil del año 2004

Si se analiza la historia fidedigna e intención del legislador, la conciliación fue concebida dentro de la Ley de Matrimonio Civil, tal como en los juicios ordinarios, es decir, como un trámite esencial y obligatorio, pero con más “exigencias”. Ello porque originalmente, y durante cuatro años de aplicación práctica, el juez debía citar a las partes a una audiencia especial de conciliación, con el propósito de examinar las posibilidades de superar el conflicto de la convivencia conyugal y verificar la disposición de las partes para hacer posible la conservación del vínculo matrimonial. Para ello, el tribunal debía proponer bases de arreglo y los cónyuges tenían la obligación de concurrir personalmente. Todo lo anterior iba dirigido a que el divorcio no fuera “más fácil que casarse” y se mantuviera de esa forma, o por lo menos en parte, la intensidad de un matrimonio estable y duradero.

2. Véase Boletín 1759-18 de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, intervención del Honorable Senador Rafael Moreno.

En este sentido, algunos parlamentarios señalaban que *“aquí no se trata de hacer un divorcio al estilo Las Vegas, donde entran por una puerta y se casan, y después salen por otra y se divorcian. El proyecto de ley establece bastantes restricciones: plantea los tribunales de familia e instancias de conciliación. Creo que, efectivamente, recoge la necesidad que tiene mucha gente de contar con una solución a sus problemas.”*³ También se expresó que *“lo que aquí se busca es que la institución del matrimonio sea de carácter permanente y no desechable, con el propósito de contar con familias más estables, que es en definitiva lo que beneficia a la sociedad.”*⁴

Con todo lo anterior, el objetivo de salvaguardar, en la medida de lo posible, la unidad del matrimonio, se daba por cumplido. En efecto, se incluía en esta ley un trámite de conciliación más potente y dotado de mejores herramientas y exigencias, en aras de un eventual acuerdo. Varios parlamentarios, en las respectivas instancias de discusión legislativa, defendieron e interpretaron la conciliación de esta forma: *“Sostenemos, agrega el fundamento -no es mi opinión personal-, que esta iniciativa favorece la estabilidad matrimonial y, por tanto, protege debidamente a la familia, porque en los hechos hace más difícil el divorcio que en la actualidad y resguarda el cumplimiento de los deberes familiares hacia los hijos después de terminado el matrimonio. Además (...) se favorece una instancia previa de conciliación y se faculta al juez, en casos extremos, incluso para denegar el divorcio, aunque concurra alguna causal, si con ello se evitan males mayores. (...)”*⁵

“¿Quién puede sostener que nuestro proyecto es divorcista en el sentido peyorativo del término? Valoriza más la unidad del matrimonio y, además,

3. Publicación Oficial Redacción de Sesiones Cámara de Diputados, Legislatura Extraordinaria N° 334, Sesión 44 (23/01/1997), Página 88, intervención del señor Exequiel Silva.

4. Publicación Oficial Diario de Sesiones del Senado, Discusión Particular Legislatura Extraordinaria N° 350, Sesión 22 (06/01/2004), Página 44

5. Publicación Oficial Redacción de Sesiones Cámara de Diputados, Legislatura Extraordinaria N° 334, Sesión 44 (23/01/1997), Página 4 y ss, en intervención del Diputado Walker.

obliga al juez a llamar a conciliación durante varias sesiones para tratar de recomponer una unidad que se ha perdido.”⁶

IV. Análisis del Texto Ley N° 19.947 en lo relativo a la Conciliación

El año 2004, al entrar en vigor la Nueva Ley de Matrimonio Civil, ella contemplaba cuatro artículos relacionados con esta materia (Art. 67 al 70), en los cuales se detallaba la forma de la audiencia de conciliación especial.

Los dos primeros artículos exigían, obligatoriamente, al juez citar a las partes para que asistieran a una audiencia especial de conciliación. En esta oportunidad el magistrado tenía la posibilidad de conocer alguna circunstancia que pudiera ayudar a que las partes superaran el conflicto que estaba originando el divorcio. Para ello la ley exigía, entre otras cosas, que su presencia fuera personal, sin posibilidad de mandatarios o apoderados de ninguna especie, autorizando al juez a disponer medidas de apremio para lograr la comparecencia del cónyuge que no lo hiciera, sin causa justificada.

Estos preceptos lograban el objetivo perseguido por el legislador, ya que los jueces en su gran mayoría aplicaban sin interpretación alguna lo ordenado por la ley. De esta forma, si no había comparecencia o ella no era personal, no se llevaba a cabo la audiencia, pudiéndose dictar medidas de apremio de conformidad al Código de Procedimiento Civil. Como resultado de lo anterior, ante cualquiera de las situaciones recién referidas, no se sustanciaba el divorcio hasta cumplir con los requerimientos legales. Eventualmente, incluso, podía quedar definitivamente en ese estado procesal.

6. Publicación Oficial Redacción de Sesiones Cámara de Diputados, Legislatura Extraordinaria N° 334, Sesión 44 (23/01/1997), Página 32, en intervención del Diputado Viera Gallo

Los siguientes artículos eran clarísimos en cuanto a su forma y a los objetivos perseguidos. Un trámite de conciliación –que era general en varios procedimientos, se reemplazaba en este caso por una audiencia especial. No había punto de comparación, por ejemplo, con la conciliación propia de un juicio ordinario civil en que, incluso en rebeldía de alguna de las partes, se puede dar por cumplido este trámite. Al contrario, la nueva ley exigía que el juez propusiera personalmente bases de arreglo ajustándose a las expectativas de los cónyuges.

En este sentido, un autor sostiene en aquella época: *“El punto es extraordinariamente importante, y los jueces a futuro debieran cumplirlo en el sentido que quede constancia de las bases que proponen. No se trata de repetir el sistema actual del código de procedimiento, en que lisa y llanamente hay una audiencia en que se dice no hubo acuerdo y punto. Si relacionamos esta norma con aquellas que obligan al juez a actuar de oficio, a instar por la terminación del proceso, etc., es obvio que el juez debe en una forma activa, proponer las bases concretas para un avenimiento, lo que hoy no ocurre.”*⁷

Como se podría desprender de todo lo expuesto, la audiencia de conciliación especial se transformaba, junto con la mediación, en un arma que estaba llamada a ser la defensora de la unidad del matrimonio, de la familia y, por tanto, de la sociedad chilena en general. Pero esta no sería una posición solitaria de nuestra legislación, sino que también estaría contemplada en la doctrina extranjera como ha sido declarado, desde otro ángulo, por la academia extranjera: *“Si el divorcio puede ser conseguido fácilmente es esencial hacer algo positivo al respecto, otorgándose servicios de conciliación a fin de salvar matrimonios viables, aunque sólo sea con el fin de hacer frente a la ola creciente de divorcios, reafirmando que la comunidad continúa poniendo su fe en la institución del matrimonio como base de la sociedad”*.⁸

7. Pomes Andrade, Juan, Seminario Tribunales de Familia, Santiago, Chile, 2004.

8. Binchy, William, “Is Divorce the Answer?”, Capítulo 9 “Reconciliación, Conciliación y Tribunal Familiar”, Irlanda 1984.

En razón de lo expuesto, debe interpretarse que la intención del legislador es, como se establece en el mensaje y fundamentos del proyecto en comento, a la luz de los principios del derecho de familia, proteger la alianza matrimonial hasta la última instancia.

Sin embargo, lo anterior no es tan evidente cuando en septiembre del año 2008 se modifica la “Nueva Ley de Matrimonio”, especialmente lo referido a la conciliación, ya que su innovación principal y esencial –la audiencia especial– fue suprimida dejando a esta institución prácticamente con la misma regulación que tiene en conflictos de materia laboral, civil, penal y otros. De esta forma ¿Se protegen los principios como lo buscaba, supuestamente, el legislador? ¿Será realmente prioritario el vínculo conyugal dentro de la ley de matrimonio civil, o hubo otros motivos para insertar este tipo de mecanismos en la ley? En definitiva, la conciliación, en los términos en que fue concebida y entendida por muchos, ¿Es insertada en la ley original del año 2004 como una institución y herramienta valiosa, o como una mera concesión que se hizo a un sector determinado?

Luego de una lectura crítica más profunda de las opiniones parlamentarias transcritas, y con la ventaja que entrega el hecho de analizar los antecedentes con resultados y modificaciones posteriores a la vista, sigue manteniéndose un velo de dudas. Principalmente, porque la práctica en tribunales no se condice con algunas señales de las que quedó constancia en la historia de la ley. Según palabras del Mensaje Presidencial del proyecto modificatorio del año 2008, la nueva Ley de Matrimonio Civil evidenció *“una serie de aspectos que deben ser revisados y adaptados, para cumplir con el ideal de justicia temprana, desformalizada, transparente, accesible, directa y colaborativa, que ha guiado el surgimiento de esta nueva justicia. Es por ello que los cambios que en este proyecto de ley se proponen, a sólo meses de su inicio, más que simples enmiendas al sistema, importan sanas herramientas contraloras de su original inspiración y objetivo.”*⁹

9. Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 20.286, Mensaje Presidencial, pág.6, Santiago, Chile, 2008.

Limitando el contenido de esta reforma al tema en comento, y con base en la declaración anterior del Ejecutivo al Legislador en el origen de su tramitación, podría afirmarse que los objetivos de la conciliación no cambiaron. Así se lee en la Historia de la Ley N° 20.286: *“El establecimiento de un período de discusión íntegramente escrito y previo a la audiencia preparatoria es otra de las modificaciones integradas al proyecto que hoy presentamos. Ello, en clara relación con (...) la búsqueda de fortalecer otras instituciones como la conciliación. (...) un período de discusión escrito y previo a la audiencia preparatoria entrega reales posibilidades al juez de establecer, en forma meditada, bases de conciliación en la audiencia preparatoria (...)”*.¹⁰

Sin embargo, en la práctica el nuevo texto suprimió pasajes que, a todas luces, eran esenciales a la hora de fortalecer esta institución. Esta modificación minó la eficacia propuesta inicialmente por el legislador en esta materia, según lo que hemos expuesto.

Existe una diferencia muy clara entre el antiguo y el actual articulado, ya que de la sola lectura es posible inferir la supresión de la audiencia especial de conciliación, la que fue reemplazada por una audiencia preparatoria. En esta última, la ley impone al juez las mismas obligaciones, en orden a buscar las condiciones que favorezcan una eventual conservación del vínculo, sin embargo, ya no se trata de una audiencia que tenga la importancia que se pretendía en su origen, ni tampoco se cumple al cien por ciento con los objetivos que ella perseguía. En efecto, con el cambio legislativo, además de autorizar la comparecencia a través de apoderados a la audiencia preparatoria en los divorcios de común acuerdo, se elimina la facultad del juez de decretar medidas de apremio para lograr la asistencia del cónyuge que no compareciere sin causa justificada.

Por último, el artículo 70 modificado, sólo ordena al juez pronunciarse sobre las medidas provisionales si las partes no alcanzaren acuerdo,

10. Biblioteca del Congreso Nacional, Historia de la Ley N° 20.286, Mensaje Presidencial, pág.11, Santiago, Chile, 2008.

lo que no dice relación directa con la conciliación. Cotejando ambos textos, en lo relativo a esta importante instancia, todo parece indicar que lo que buscó esta modificación fue terminar con los “cuellos de botella” procedimentales que afectaban la debida expedición de las causas, más que fortalecer a la conciliación como el trámite que había sido concebido en sus orígenes.

Por otra parte, no se pudo encontrar la explicación concreta del por qué la sustitución en la denominación de la audiencia “especial” por “preparatoria”, y la transformación de la conciliación en un trámite dentro de aquella; empero, se entiende que debe haber sido por su poca aplicación, además de que, en la gran mayoría de los casos, se constituía en una instancia de preparación al juicio, más que de componenda.

V. Conclusión

En la práctica, los Tribunales de Familia, resumen –y reducen– el trámite de conciliación a la sola pregunta de si “existe posibilidad de renovar el vínculo”. Así, sólo se da cumplimiento formal con la obligación legal de proponer bases de arreglo. Con una pregunta retórica y sin más propuestas alternativas la respuesta de los cónyuges es casi siempre la misma: negativa, en un porcentaje aplastante.

Con estos antecedentes, ¿podría catalogarse de positivo un cambio de esta naturaleza? Se entiende que la fase de conciliación ha sido modificada principalmente por motivos formales, es decir, con la finalidad de agilizar la tramitación de este tipo de juicios y evitar la acumulación de causas en el sistema jurisdiccional que extienden la duración de los procesos. Sin embargo, creemos que al mismo tiempo se ha mermado la institución de conciliación que buscaba, al menos en el papel y conforme lo que nos muestra la historia de la ley, proteger a la institución del matrimonio y la familia. Se advierte una desviación del propósito original, que era la protección de ambas instituciones,

para terminar con un simple llamado que se formula con propósito puramente orientado a la gestión.

Llevar a cabo una conciliación y conducirla a buen puerto, en estas materias, no debe mirarse sólo con perspectiva de una gestión judicial eficaz o eficiente. La preservación del matrimonio y de la familia son objetivos que rebasan con creces el buen funcionamiento de un sistema de administración de causas. Es deber del Estado preservar y fortalecer ambas instituciones.

En este sentido, creemos que aún contando con un mecanismo cuya eficacia actualmente resulta dudosa por lo motivos expuestos, es posible recoger las motivaciones iniciales que existieron al momento de incorporar aquella gestión al juicio de divorcio, y dar un paso más. Una fase tendiente a lograr acuerdos no necesariamente requiere estar inserta dentro del procedimiento, como un acto procesal más -cuando generalmente los vínculos se encuentran irremediablemente quebrantados- sino que idealmente debiera ser anterior a él, en el papel que trata de cumplir hoy la mediación. Fortaleciendo y perfeccionando esta instancia, creemos posible restaurar el sentido que el legislador quiso darle a la fase de conciliación dentro del proceso, ello mediante reformas legales y el favorecimiento de habilidades en los operadores del sistema, que tiendan a evitar se trabe una cuestión judicial de resultados inciertos, con costos de toda clase para todos los miembros del sistema. La búsqueda recomposición del vínculo, a nuestro parecer, debe ser puesta en manos de profesionales que puedan conducirla con acierto a un resultado exitoso, extremando las posibilidades de acuerdo entre las partes y evitando así el fracaso del matrimonio y la familia.

Ideología del género. El gran atentado a la familia

• 9 de enero de 2012 •

La llamada teoría del género es una de las ideologías de mayor influencia en la actualidad, sobre todo en materia de legislación y políticas públicas de familia. Síntesis de una serie de posiciones filosóficas, y elaborada a partir de la aportación de pensadores influyentes, pone a la sociedad ante la pregunta sobre la existencia o no, de una naturaleza humana. El debate es de vital importancia: la defensa del ser humano es la defensa de la familia y la preservación de ésta lo es de la sociedad en su conjunto.

I. Introducción

Un reciente intercambio epistolar en un diario de circulación nacional reflató el debate en torno a la “teoría del género”. Un obispo de la Iglesia Católica¹, apoyándose en la enseñanza de dos autoridades religiosas de diferente credo², advertía de las nefastas consecuencias que la influencia de esta ideología podía traer para la familia y la sociedad entera. Para el prelado “la falacia profunda de esta teoría y de la revolución antropológica que subyace en ella es evidente. El hombre niega tener una naturaleza preconstituida por su corporeidad, que caracteriza al ser humano. Niega la propia naturaleza y decide que ésta no se le ha dado como hecho preestablecido, sino que es él mismo quien se la debe crear”. La respuesta de un reconocido activista de la causa homosexual no se hizo esperar. En su opinión “Las concepciones de género y de orientación sexual, dos conceptos que el obispo confunde, nacieron de la necesidad de libertar las verdaderas expresiones de la naturaleza humana, salvando la experiencia personal de papeles preconcebidos, desencadenándola para que pudiera expresarse según la identidad que cada uno encuentra dentro de sí”³.

Tradicionalmente la palabra “género” se ha asociado con sexo y con todo el contenido biológico que éste implica. Sin embargo, desde la aparición de la ya expandida teoría del género este vocablo ha ido adquiriendo connotaciones muy diferentes. Es innegable que la cultura juega un rol muy importante en el papel sexual que juegan las personas, pero también lo es que la identidad genética es un presupuesto fundamental en la búsqueda de la propia identidad sexual. Por lo mismo, tanto el género como el sexo —o cultura y biología— son dos dimensiones que contribuyen a la formación de una misma realidad: la identidad sexual, y como queda de manifiesto ambos conceptos no

1. Véase González Ignacio. “Las políticas de género y sus consecuencias”. El mercurio, columna A2. 27.12.12.

2. El Papa Benedicto XVI y el Gran Rabino de Francia, Gilles Bernheim.

3. Véase Simonetti, Pablo. “Benedicto XVI y la teoría del género”. Cartas al Director, 28. 12.12

son excluyentes, sino complementarios⁴. Sin embargo, el concepto de género que ha acuñado la ideología del mismo nombre ha sido provisto de un significado totalmente antagónico a lo sexual, entendido desde el punto de vista biológico. Para la ideología del género ya no habría tal complementariedad, sino absoluta independencia –cuando no oposición– entre la carga biológica y los elementos culturales tradicionalmente asociados a cada sexo.

¿Cómo llegó a elaborarse esta teoría? La evolución del concepto de género ha sido fruto de una larga serie de aportaciones de corrientes de pensamiento, propias de la post modernidad⁵ y que hacen un fuerte énfasis en la autonomía individual y en la construcción convencional de todos los aspectos culturales. Por lo mismo, algunos autores no dudan en señalar que se está en presencia de una verdadera ideología –esto es, un sistema de ideas que explica una realidad completa en base al reduccionismo de uno de sus elementos– fundada en una nueva antropología, que confunde las relaciones entre naturaleza y cultura en la configuración de la sexualidad humana⁶. Lo anterior no es inocuo, pues como ya es manifiesto, las bases de esta nueva corriente ideológica tienen claras consecuencia en la ética, la política e, incluso, en el derecho, afectando a normas e instituciones tradicionales como el matrimonio. Es evidente la influencia de estas teorías en el ámbito de los derechos humanos, tanto en las conferencias de El Cairo (1994) y Pekín (1995), como en el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)⁷.

En nuestro derecho es patente la influencia de la ideología del género en la iniciativa tendiente a la aprobación de las uniones de hecho y

4. Véase Aparisi Ángela. Ideología de género: de la naturaleza a la cultura. *Persona y Derecho*, N° 61. PP. 170.

5. El existencialismo de Sartre; el marxismo; el deconstruccionismo de Derrida y Foucault; y especialmente, los aportes de Freud y la revolución de mayo del 68.

6. Véase Aparisi op.cit. P. 172.

7. Véase Elósegui María. Diez temas de género. *Hombre y mujer ante los derechos productivos y reproductivos*. Ediciones internacionales universitarias. Madrid. Primera edición PP. 93 a 113.

del matrimonio homosexual (con posibilidad de adopción), como en el proyecto de ley sobre discriminación en el que se destacan y se diferencian los conceptos de sexo, género y orientación sexual⁸.

II. Origen y fundamentos de la ideología del género

La primera persona en establecer, de manera sistemática, las bases de la ideología en comento es la francesa Simone de Beauvoir. Su pensamiento parte de algunos patrones de comportamiento, profundamente arraigados en la sociedad de su tiempo –y mantenidos a través de la historia– con connotaciones claramente discriminatorias para la mujer. En su discurso denunció ciertos determinismos sociales que asignaban a la mujer, en razón de su sexo biológico, unos roles y papeles absolutamente secundarios y discriminatorios. Al punto de establecerse una verdadera sumisión de la mujer frente al hombre⁹.

Su solución frente al problema era tan simple como equivocada: si lo sexual era fuente de discriminación, se debía restar total importancia a ese componente genético o natural a la hora de definir la sexualidad de las personas. El hecho biológico de ser varón o mujer debiera decir nada o muy poco.

Son varias las corrientes filosóficas que están en el origen de esta ideología. Para de Beauvoir, por ejemplo, el punto de partida es el existencialismo. Para la autora la libertad humana está por sobre cualquier otra consideración antropológica y totalmente desligada de cualquier realidad previa, especialmente de la naturaleza humana. El ser humano, por tanto, ya no tendría una esencia, sino sólo sería una existencia configurable al libre arbitrio de cada individuo. De esta postura inicial se concluye que, si no hay esencia o naturaleza humana definida,

8. Véase artículo 2. Ley N° 20.609.

9. Véase Aparisi op. Cit. P. 175.

cada quien puede configurar y construir, no sólo su proyecto personal, sino también su propia identidad como le plazca. Michael Foucault, uno de los mayores representantes del deconstruccionismo, señala en un trabajo sobre sexualidad que ésta no es una realidad natural que las distintas sociedades y religiones han intentado reprimir, sino que es el resultado de un complejo proceso de elaboración social. Por lo tanto, entiende la identidad sexual como una construcción subjetiva y cambiante, basada, exclusivamente, en la autodeterminación individual y apoyada en las variables pulsiones, deseos, impulsos, intereses, etc¹⁰. “La mujer no nace, se hace”. Con esta expresión, la fundadora de la teoría del género, describía la identidad sexual de la mujer.

Más tarde, otras autoras continuaron el desarrollo de la teoría del género, agregándole nuevos elementos de corrientes ideológicas. Así, por ejemplo, Shulamith Firestone¹¹, incorporó en el discurso elementos propios del marxismo, como la dialéctica de la opresión burguesía-proletariado, y el esquema de la lucha de clases, pero al ámbito de las relaciones intrafamiliares. De esta forma, habló de la lógica del dominio y la opresión en la esfera de las relaciones entre los sexos, al señalar que la sociedad está dividida en dos clases en conflicto: la dominadora –los varones–, y la dominada –las mujeres–. Dicha dominación es posible gracias a un dato biológico: la potencial capacidad reproductiva de la mujer. Para superar esta situación, así como el marxismo instaba al proletariado a controlar los medios de producción, la mujer debe dominar su capacidad reproductiva.

Todos estos ingredientes hacen que se conforme una teoría ideológica en abierta oposición al tradicional modelo de la dualidad sexual hombre-mujer. Si lo biológico ya no es relevante y la sexualidad está determinada sólo por aspectos culturales, es obvio que exista una multiplicidad de géneros, social e individualmente construidos. Los géneros más conocidos hasta el momento son: femenino heterosexual,

10. Véase Aparisi op. Cit. P. 180.

11. La dialéctica del sexo.

masculino heterosexual, homosexual, lésbico, bisexual y transexual; pero últimamente han aparecido las teorías de “multigénero”, “postgénero” o “transgénero”¹².

Una manifestación concreta de esta ideología es la definición de “identidad de género” contenida en el artículo 2° de la ley del mismo nombre promulgada en Argentina el 23 de mayo del 2012. Dicho artículo señala expresamente que “Se entiende por identidad de género a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo. Esto puede involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios farmacológicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que ello sea libremente escogido. También incluye otras expresiones de género, como la vestimenta, el modo de hablar y los modales.”¹³

En conclusión, lo que se pretende es desnaturalizar, en la mayor medida posible, el componente biológico o natural de la sexualidad, eliminando cualquier tipo de modelo social determinado. Hay un claro quiebre con la tradición de la cultura occidental y una defensa y promoción de la libertad en términos de autonomía absoluta.

III. Lo natural y lo cultural: ¿antagonismo o complementariedad?

Desde un punto de vista biológico, la persona se sitúa en la existencia como varón o como mujer. Salta a la vista cómo todo el proceso de desarrollo de un nuevo ser humano es un *continuum* claramente ordenado a que el cuerpo que se está formando se defina por su condición de hombre o mujer, con sus peculiaridades propias y específicas¹⁴. Por lo tanto, la condición sexual-biológica es muy importante en la vida

12. Véase Aparisi op. Cit. P. 181.

13. Véase Ley 26.743 de identidad de género. Boletín oficial 24 de mayo de 2012.

14. Chomalí op. Cit. 22.

de la persona. El organismo humano constituye la primera fuente de identidad personal del individuo, y su identidad sexual y las relaciones familiares que se desprenden de esa realidad –maternidad, paternidad, filiación y fraternidad– se encuentran ancladas en su organismo, y marcarán radicalmente la vida de la persona.

Ahora bien, la diferencia entre varón y mujer no está limitada a la dimensión somática. En efecto, la identidad sexual se continuará construyendo con posterioridad al nacimiento y a lo largo de las distintas etapas de la vida, hasta construirse definitivamente, en la etapa de la pubertad. De ahí que la literatura especializada otorgue mucha importancia al término “sexo psicológico”, que se define como la convicción íntima y firme de pertenencia a un género determinado. Esta adecuación de la psicología a la realidad biológica no debería estudiarse como algo externo o ajeno a la persona, sino más bien como una dimensión personal que se desarrolla de manera natural y consciente, como su modo de ser o su configuración natural¹⁵. Por ello, se puede afirmar que la adquisición de la identidad –personal y sexual– es un proceso socio-psicológico que tiene como base la realidad biológica. No puede haber antagonismo, entonces, entre dos dimensiones que forman una continuidad determinada por la formación de un cuerpo que se ha constituido como hombre o mujer.

IV. Tres modelos en la relación entre sexo y género

Actualmente es posible identificar tres formas de entender la relación entre ambos conceptos. Como ya se ha dicho en la identidad sexual de una persona confluye lo biológico –el sexo, lo dado– con lo cultural que, partiendo de la base biológica, se determina por la influencia de otros factores como la educación, los factores culturales, la propia conducta, etc.

15. Véase Polaino Aquilino. *Sexo y cultura*, Instituto de Ciencias para la Familia, Navarra 1998. p. 47

El primer modelo es el que identifica sexo con género. A cada sexo le corresponderían funciones sociales determinadas e invariables a lo largo de la historia, justificando biológica y culturalmente la subordinación de la mujer al hombre. Esta teoría, tradicionalmente identificada con el machismo extremo, exageraba la diferencia entre los dos sexos y asignaba funciones sociales de diferente categoría. En efecto, al hombre se le entregaba la responsabilidad de lo público –política, economía, producción o trabajo remunerado– mientras que a la mujer se le asignaban funciones en el ámbito privado –reproducción, crianza y educación de los hijos, economía doméstica, etc. Este modelo se considera erróneo en cuanto señala que el género procedería única y exclusivamente del sexo. La segunda concepción de la relación sexo-género es la que concibe una independencia absoluta entre ambas categorías. Para esta posición lo cultural no tiene ninguna relación con lo biológico por lo que masculinidad y feminidad serían dos conceptos independientes totalmente contruidos desde lo cultural. Esta concepción es un rechazo de la exageración del primer modelo, y dado su punto de partida la legislación no debiera hacer ningún distingo basado en el sexo. Para lograrlo plantea tres objetivos: 1) la revolución sexual de clases (mujer absolutamente igual al hombre); 2) absoluto control de la reproducción por parte de la mujer; y 3) liberación sexual de costumbres. Además, dado que la identidad sexual es un constructo cultural, ésta es mucho más variada que la tradicional diferenciación masculino -femenino.

El tercer modelo parece ser el más razonable, pues se aleja de los extremos antes vistos: ni hay identidad inmutable entre sexo y género, ni tampoco separación hasta la total desvinculación entre ambos. Se reconoce que los sexos son sólo varón y mujer, pero las funciones que se atribuyen a cada uno de ellos pueden ser intercambiables. El género, en concreto, tiene dimensiones fundadas en el sexo biológico, pero otras muchas derivadas de la cultura en la que hombre y mujer se encuentren.

Podría decirse que se postula una igualdad en la diferencia, pues reclama para ambos sexos la participación compartida de labores que desde siempre se asociaban a alguno de los dos sexos. Por lo mismo, se reconoce

que “no todos los estereotipos sociales atribuidos a los dos sexos son siempre indiferentes, sino que algunos tienen raigambre biológica, de manera que no son una mera construcción cultural cambiante, sino que están inexorablemente unidos a la diferenciación sexual; así no es lo mismo ser padre que madre a la hora de educar a los hijos.¹⁶”

Las derivaciones de este enfoque son evidentes: fomento de la incorporación femenina al mercado laboral; promoción de la llamada conciliación trabajo-familia; mayor participación masculina en las labores de crianza y educación de los hijos; mayor participación de la mujer en la esfera pública, como los ámbitos político o económico.

V. Principales consecuencias de la teoría del género en la legislación nacional e internacional

5.1 Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la asamblea general de las Naciones Unidas en diciembre de 1979 es un instrumento que reflejaría la preocupación de la comunidad internacional ante las discriminaciones a que las mujeres continúan estando sujetas, pese a la abundancia de convenciones que favorecen la igualdad de derechos entre los hombres y las mujeres. Para terminar con esta situación los Estados parte convienen en implementar una serie de medidas que pongan freno a esta injustificada situación. Dentro de ellas se contemplan modificaciones legales que tiendan a proteger jurídicamente a la mujer, a sancionar conductas discriminatorias y la derogación de toda forma de discriminación en las respectivas legislaciones¹⁷.

16. Lankenhorn, D. *Fatherless America*, Nueva York, Basic Books, 1995, p. 328. Citado en Elósegui Op. Cit. p. 85

17. *Ibidem*.

La Convención reconoce que para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia. (Preámbulo Convención). Sin perjuicio de lo anterior, se establecen directrices poco claras y genéricas como la obligación de los Estados parte de modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, y eliminar los conceptos estereotipados de los papeles masculino y femenino en todos los niveles y en todas las formas de enseñanza¹⁸.

Esta redacción hace inevitable los problemas de interpretación. ¿En qué consiste el papel tradicional de hombre y mujer que hay que modificar? Aunque la propia Convención señala una definición de *discriminación*¹⁹, la redacción del artículo ha generado una serie de controversias en las diferentes instancias internacionales dedicadas a la igualdad de la mujer.

Sin lugar a dudas estos principios han estado detrás de importantes modificaciones en la legislación chilena, tales como la aprobación de la ley de divorcio vincular o la igualación de los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio; como asimismo la implementación de políticas públicas de gran trascendencia, como la atención médica para menores en materia de salud sexual sin consentimiento de los padres o las campañas de prevención del SIDA en base al uso de preservativos.

5.2 Derechos sexuales reproductivos.

La aparición de este tipo de derechos se debe al segundo modelo de corte liberal recién esbozado. Por lo tanto, su contenido no es neutral, pues aparecen por primera vez en los textos de las conferencias

18. Ibidem.

19. "Toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier esfera."

internacionales de las Naciones Unidas (El Cairo+5; Beijing+5) dominadas por esta corriente ideológica.

Entre estos nuevos derechos –que dicho sea de paso atentan contra una serie de derechos consagrados en otras declaraciones de la ONU– se consagra el derecho al aborto seguro; a la esterilización y uso de cualquier método anticonceptivo, incluyendo los potencialmente abortivos, como la píldora del día después; la educación sexual de los adolescentes hecha directamente por el Estado; la atención de salud sexual y reproductiva a jóvenes sin el consentimiento de los padres; la lucha contra las enfermedades como el SIDA sólo en base al uso de preservativos, etc.

En Chile ya hemos tenido todos estos debates, y muchos de ellos seguirán repitiéndose según el lobby de los movimientos feministas o de homosexuales.

5.3 El matrimonio homosexual.

La defensa del matrimonio homosexual se hace desde una lógica relativista que niega la posibilidad de encontrar el bien que por naturaleza le corresponde al hombre. El punto de partida es que no existiría eso que se denomina “naturaleza humana” (con leyes objetivas exigibles para todos) y así, cada individuo racional podría determinar el modo de construirse a sí mismo y su destino, sin más límites que el daño a terceros o la imposición de las propias creencias (lo cual sería una forma de dañar a otro).

Todo el lobby desplegado para exigir la regulación jurídica del matrimonio entre personas del mismo sexo, tiene como base la idea de separación absoluta entre sexo y género, ya explicada. No obstante, los argumentos empleados pueden resumirse en dos grandes ideas. Primero, es necesario revisar el contenido de lo que el matrimonio y la familia son. En una sociedad pluralista, el derecho debe reconocer a todos los ciudadanos la posibilidad de construir su vida según mejor le parezca, y para eso debe garantizar el acceso a las instituciones reconocidas en la sociedad.

El segundo argumento, consecuencia de lo anterior, dice relación con el trato discriminatorio que recibirían las personas homosexuales por no poder casarse con otra persona de su mismo sexo.

5.4 Conciliación trabajo-familia.

Hoy en día hay varias maneras de entender la relación que se da entre estos dos ámbitos: laboral y familiar. Una visión sostiene que, en los tiempos que corren, el desarrollo profesional amerita o exige sacrificar la vida familiar, fundamentalmente porque se cree que el nivel de vida –y la provisión de ciertos bienes– es la principal necesidad del núcleo familiar. Otra forma de ver el problema consiste en notar claramente que este quiebre no es sano, y por lo tanto, hay que reivindicar el derecho de la mujer a hacerse un espacio en la vida laboral con las mismas oportunidades que los hombres. Se señala, con razón, que a pesar de estar tan capacitada como el hombre, ella es la que se lleva gran parte de las tareas domésticas, y se propone la muy conocida “conciliación” familia-trabajo. Eso se concreta en una serie de medidas que tienden a hacer más compatibles los tiempos femeninos dedicados al hogar y al trabajo. Finalmente está la visión que percibe y defiende una estrecha relación entre trabajo y familia, pues ve en ambas facetas los dos nichos más constitutivos de la naturaleza humana. Por lo mismo, no se habla de conciliación, pues sólo se concilian las realidades que son poco afines, que no es el caso tratándose de aspectos tan complementarios como familia y trabajo. Por el contrario, se aboga porque desde las políticas públicas, el sector privado y las familias individualmente consideradas, se entienda que la relación entre lo familiar y lo laboral debe ser sinérgica y no sólo compatible²⁰.

20. Cfr. Melendo Tomás. La Hora de la Familia. Editorial Eunsa, Colección Astrolabio. 4° edición pp. 149 y ss.

VI. Conclusión

Los cambios culturales y de tradiciones que experimentan los países no se quedan sólo a nivel de debates académicos o de publicaciones en medios. El grado de aceptación de las diversas ideologías, que cada cierto tiempo aparecen desafiando a la tradición, ejerce influencia en aquellas ciencias sociales que estructuran la sociedad. Un claro ejemplo es la incorporación de la ideología del género al derecho con los ejemplos ya mencionados que no han hecho sino socavar los pilares sobre los que se estructura la familia y la sociedad.

Eliminado o tergiversado el concepto de naturaleza humana –constituida a partir de su cuerpo que, a su vez, está modalizado sexualmente como hombre o mujer– queda relativizado el concepto de familia que surge a partir de esa modalización sexualmente diversa y complementaria, con fin de unión y fecundidad.

De ahí que la familia sea una institución natural, pues su realidad corresponde a la naturalidad de sus miembros. Vale decir, es en la naturaleza del ser humano donde hay que buscar qué es la familia, cuál es su esencia –determinada por sus fines– y cuáles sus características más propias. En suma, es el ser humano el que por su naturaleza se asocia familiarmente.

No obstante, negada la naturaleza humana, o identificada como absoluta libertad y autonomía, la modalización sexual del ser humano –hombre o mujer– es un dato más que podría ser modificable. Si ello es así, también sería mutable la forma de unión correspondiente a esa forma de ser hombre o mujer. Como muy bien lo señala un profesor de derecho: “sin referencia a su corporeidad, lo natural [en el hombre] sería cualquier expresión de identidad sexual, siempre que nazca de una decisión autónoma. De este modo, la familia, no sería una realidad anterior, sino una construcción sin forma precisa fruto de una decisión individual. En ella, evidentemente, la prole no tiene dignidad por sí misma, sino en función del o de los progenitores,

21. Véase Frontaura Carlos. Importancia de la familia. Cartas al Director. El Mercurio, 30.12.12.

dejando de ser sujeto y pasando a ser objeto al que ellos tienen derecho y, por tanto, pueden adquirir y, ¿por qué no?, disponer a su arbitrio.²¹”

Lo anterior ha tenido cuatro consecuencias claramente identificables en la legislación y políticas públicas referidas a la familia:

a) *Pluralismo familiar*. La radical autonomía del ser humano implicaría la idea de que existirían varios tipos de familia, todas ellas iguales en dignidad y derechos.

b) *Neutralidad estatal*. Para poder garantizar esta pluralidad de familias, el Estado suele garantizar la neutralidad respecto de las distintas opciones de familia, pues erróneamente se cree que eso corresponde a cada individuo.

c) *Privatización familiar*. Si existe el derecho a configurar la familia (inventarla) según las necesidades de cada cual, significa que ya no tiene funciones públicas de ningún tipo. En consecuencia, la institución completa es algo privado, con lo cual pierde su condición de núcleo fundamental de la sociedad.

d) *Desjuridificación de la familia*. Si el ítem anterior es cierto, la ley ya no puede consagrar una idea única y clara de lo que debe ser la familia. Por eso se ha despojado al matrimonio de sus características más esenciales (en eso consiste el divorcio vincular) y se legalizan las uniones de hecho o el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre otras iniciativas legales, ya señaladas.

Este mismo camino es el que Chile ha recorrido durante las últimas dos décadas. Es de esperar que las autoridades y los que tienen en sus manos el cuidado del bien común consideren con cuidado los efectos de una ideología como la del género. De lo contrario es la dignidad misma de la persona lo que estará en juego. La defensa del ser humano es la defensa de la familia, y la preservación de ésta lo es de la sociedad en su conjunto.

Campamentos y vivienda propia: un camino hacia soluciones más participativas

• 21 de marzo de 2012 •

Desde hace décadas el problema de los campamentos y las soluciones habitacionales ha sido en nuestro país uno de los grandes desafíos para alcanzar una mayor justicia social y mayores oportunidades para todos. El presente trabajo expone la manera en que se ha enfocado históricamente esta labor desde el Estado, y cuáles son los desafíos a futuro. Se trata de generar una política habitacional que enfoque los problemas asociados a la vivienda, no sólo como la carencia de un espacio físico, sino también como una deuda de dignidad, libertad y autonomía.

I. Introducción

Chile puede ser definido como un país de contrastes en múltiples sentidos. Uno de estos, y el más crudo quizás, es la realidad socio-económica y la calidad de vida de los chilenos. A pocos kilómetros de distancia, es posible observar que coexisten mundos totalmente distintos y con expectativas muy diferentes. Aún cuando ha habido un importante crecimiento económico no se ha logrado avanzar de la misma forma en igualdad de oportunidades para todos.

Este problema, que amenaza con ser crónico, ha motivado diferentes políticas sociales consideradas de vital importancia para generar condiciones de vida dignas para quienes no pueden proveérselas. En este marco, la política habitacional se ha considerado como esencial y urgente, produciéndose durante los últimos diez años, un gran aumento de participación de organizaciones sociales civiles para proveer soluciones, tanto provisionales como permanentes, en materia de vivienda.

Existen múltiples razones por las cuales la vivienda digna es un tema central de la política social. En primer lugar, se trata de un tema de dignidad y justicia, ya que si se considera la libertad como un valor humano esencial, la igualdad de oportunidades es un requisito fundamental para garantizar esa libertad, siendo imposible que surjan las mismas oportunidades para quienes no cuentan con una vivienda que intente ajustarse a sus necesidades mínimas.

En segundo lugar, en una vivienda digna se dan las condiciones para que pueda desarrollarse más plenamente la vida familiar, pues garantiza espacios de intimidad y descanso, claves en la formación y desarrollo de las personas.

En tercer lugar, es un tema relevante en materia de salud, ya que en campamentos y viviendas precarias o de baja calidad, es más fácil la proliferación de distintos tipos de enfermedades, sobre todo aquellas

gatilladas por la tierra, el polvo y la humedad, entre otros elementos que pueden surgir en estos ambientes.

Finalmente, es un tema de relevancia en materia de integración social, ya que cualquier solución habitacional, en conjunto con la planificación urbana, puede y debe generar mayores y mejores espacios de encuentro de la ciudadanía. Los problemas de seguridad ciudadana, por ejemplo, tienen entre sus múltiples causas deficiencias en la regulación de espacios comunes y carencias en la política habitacional.

II. Breve reseña histórica: el problema de la cobertura

La historia de los planes y estrategias habitacionales en Chile se remonta a nuestros inicios como nación independiente. Si bien desde muy temprano los distintos gobiernos han intentado avanzar en políticas habitacionales eficientes y solucionar el déficit de viviendas a través de la creación de instituciones como la CORVI en 1952, el MINVU 1965, y las secretarías ministeriales de vivienda y urbanismo en 1976 (en adelante SERVIU), también han tenido que lidiar con el aumento progresivo de familias en situación de pobreza y carencia de vivienda, ya sea por efecto de las crisis económicas, los sucesivos desastres naturales o por los conflictos políticos, que han condicionado el desarrollo de la política en comento.

Un paso significativo en la solución de los problemas habitacionales de los estratos más bajos fue la creación de los Comités Habitacionales Comunales en 1975. La propuesta de estos comités era la construcción de viviendas por medio de mandatos, ya sea al Ministerio de Vivienda o a particulares, para posteriormente venderlas por medio de créditos flexibles y sin intereses, o bien arrendándolas como una forma de ahorro previo. La reglamentación establecía además que, tanto el dividendo como el arriendo, no podían sobrepasar el 15% de la renta del comprador. Los Comités Habitacionales Comunales dejaron de funcionar en 1979, heredando sus funciones a los Servicios Regionales de Vivienda.

Posteriormente en la década del 80 se crean los subsidios habitacionales variables, sobre la base de la vivienda básica como primer paso hacia la vivienda social. En 1984 se amplía este beneficio a sectores que habían quedado fuera, como a los “allegados” de cada comuna, mediante un nuevo sistema de postulación. Este sistema incorporaba la consulta a la ficha CAS, creada en 1979, como un instrumento que permite medir diferentes variables socio-económicas para poder focalizar programas sociales a los sectores más vulnerables.

Sin lugar a dudas la década del 90, bajo el gobierno de Eduardo Frei Ruiz Tagle, es cuando más se avanza en intervención estatal y diversificación de los medios de financiamiento, sentando las bases para la nueva etapa de la política habitacional.

Un pilar del actual sistema es la creación, por Decreto Supremo 174 del año 2005, del programa Fondo Solidario de Vivienda. En este mismo texto se crean las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (en adelante EGIS), que tendrán a cargo desde el levantamiento de las necesidades hasta el completo desarrollo de los proyectos respectivos. De esta forma, según el artículo 58 del Decreto Supremo son funciones de ésta: la organización de la demanda habitacional; el diseño y elaboración de proyectos de arquitectura; el diseño y ejecución del plan de habilitación social; la contratación de las obras e inspección técnica de obras; así como también, en el caso de viviendas usadas, asesoría para la adquisición de las mismas.

El Fondo Solidario de Vivienda está destinado a proporcionar una solución habitacional sustentable a familias que viven en situación de pobreza e indigencia. La idea de este programa es que los postulantes se presenten en grupos organizados, con personalidad jurídica y con un mínimo de 10 familias y un máximo de 300. Por otro lado, el subsidio otorgado se complementa con un ahorro previo que cada postulante debe tener en su libreta de ahorro de la vivienda al momento de ingresar al proyecto, equivalente a un mínimo de 10 Unidades de Fomento, aumentable en 0,5, si el proyecto contempla recursos del fondo de iniciativa.

Adicionalmente, como parte de la nueva política habitacional, también se contempla la elaboración de un plan de habilitación social. Por lo tanto, esta nueva política habitacional no solamente contempla la entrega de una vivienda definitiva, sino también la elaboración de un diagnóstico y un plan de intervención social más completo, en base a los datos obtenidos. Este plan contempla una amplia área social, abarcando educación, salud y trabajo. Todo este informe debe ser presentado al momento de ingresar el proyecto al SERVIU, y debe contener las actividades y acciones ejecutadas, así como también aquellas que se realizarán durante la construcción del proyecto.

III. Nueva política habitacional: más cobertura, manteniendo verticalidad

Hoy en día, la propia autoridad define su objetivo en los siguientes términos: “superar la condición de campamento mediante la obtención de soluciones habitacionales por medio de relocalizaciones y radicaciones, procurando aplicar estrategias integrales que contemplen el cierre de campamentos, en coordinación con entidades públicas y privadas”¹.

El actual gobierno se ha planteado como meta contribuir significativamente a la erradicación de la pobreza más dura. Este objetivo se ha manifestado en los planes del MINVU, que pretende construir una cantidad suficiente de viviendas que permita el término definitivo de los campamentos. Para esta misión se ha establecido un sistema estructurado, con la mayoría de las decisiones radicadas en la autoridad, quien lleva a los postulantes a través de las distintas etapas del proceso de la manera más eficiente posible. Así se generan soluciones habitacionales más bien homogéneas para la mayoría de los casos.

El proceso consta de distintas etapas, y comienza con un catastro de campamentos, que permita determinar la cantidad de personas a

1. Presentación Instrucción Lineamiento de Campamentos, MINVU, 2011.

beneficiar; hacer una caracterización de ellas; y generar planes regionales lógicos y ordenados. Con posterioridad, se verifican e ingresan los campamentos al programa, y con dicha información la autoridad analiza la situación global de éstos y de las familias, determinando cual sería la solución más apropiada para ellos.

Se distingue entre radicación del campamento –construyendo las viviendas definitivas en el mismo terreno en que está ubicado el campamento– o su erradicación a un terreno distinto. Aquí entran en juego los estudios de pre-factibilidad del terreno, en cuanto a si cumplen los requisitos básicos para instalar viviendas definitivas, exigiéndose cumplimiento de estándares de calidad de suelo; certificado de informaciones previas; un certificado de avalúo fiscal; inscripción de dominio vigente; factibilidad sanitaria y eléctrica y “*pre-cabida*”.

Es la misma autoridad la que estudia, para el caso en que corresponda la erradicación, la disponibilidad de terrenos; y para ambos casos (erradicación y radicación) la presencia del EGIS en la zona, así como también de empresas constructoras que puedan hacerse cargo del proyecto.

En este caso se requiere la postulación de quienes quieran acceder al subsidio –ya sea de manera colectiva o individual– y pueden postular por distintas vías, dependiendo de la forma en que lo hagan, siendo las más comunes: Construcción en Nuevo Terreno (CNT), Construcción Colectiva en Zona Rural (CCZR), y Adquisición de Vivienda Construida (AVC). También se puede postular por vía de licitación. A partir de todo lo anterior, se genera como resultado una cartera de proyectos regulares, otra cartera de proyectos de licitación, y una cartera de terrenos.

Los proyectos de erradicación exigen que se incluya en ellos al menos un 50% de la población del campamento a erradicar, y pueden considerar a aquellos ingresados al sistema de gestión de barrios, o bien, sin incluirlos a todos, el proyecto puede implicar la erradicación de un campamento completo.

De todo lo anterior se concluye que el peso de la iniciativa recae principalmente en la autoridad estatal, representada por el SERVIU regional. Ellos son quienes se encargan de la factibilidad de cada familia como eventual beneficiaria, así como de ejecutar diversas gestiones en la preparación y posterior ejecución del proyecto (llevar la cartera de proyectos, buscar terrenos, EGIS y empresas constructoras, seguir el proceso de preparación del proyecto, y además el proceso interno en el SERVIU). Aquí la participación de los mismos beneficiarios del subsidio es mínima y casi irrelevante, cuestión que se replica en lo que es el proceso de diseño y ejecución del proyecto inmobiliario.

En las instrucciones internas que se dan a los SERVIU, es posible encontrar como objetivos de sus funciones atender a necesidades específicas del campamento al momento de determinar el terreno y el fortalecimiento de grupos organizados. Esto, sin embargo, no es una lógica fuertemente arraigada ni tampoco está recogida en el sistema legal. También se encuentra entre las metas “generar el compromiso de las familias con los objetivos del programa”, lo que puede llegar a ser contradictorio con lo anterior, debiendo ser más bien la generación de un objetivo común entre administración y familias.

En palabras de una dirigente² poblacional de San Bernardo, los proyectos vienen asignados “desde arriba” y no es posible apelar o corregir lo que se ofrecía, incluso en casos tan evidentes como familias con algún miembro discapacitado. “Si te toca el cuarto piso, te toca no más”, eran sus propias palabras. Ella se sentía muy agradecida de la ayuda que estaba recibiendo de las autoridades y del hecho de que prontamente ya tendría su casa propia, pero consideraba igualmente, que el proceso habría sido mejor si se hubiese oído las inquietudes y atendido las necesidades específicas de los pobladores.

² Elsa González del campamento Ochagavía.

IV. Análisis crítico del sistema actual: más participación e integración

En camino a la obtención de una vivienda definitiva, las familias ciertamente se encuentran con una serie de inconvenientes, que es importante señalar.

En primer lugar, existe una falta de información clara respecto a las formas de postulación, plazos y demás requisitos necesarios para obtener estos subsidios, lo que deriva en que muchas personas no sepan como acceder a ellos, quedando muchos sin entrar al sistema.

En segundo término los procesos son largos y muchas veces engorrosos. La deserción en el camino es frecuente, no solamente por la falta de información sino también por la baja inclusión que muchas veces tienen las familias en el proceso, lo que hace que pierdan el sentido de algo propio y las esperanzas van desapareciendo ante cualquier mala noticia.

En tercer lugar, una vez que se entregan las viviendas, la forma de vida es completamente diferente a la acostumbrada en un asentamiento irregular. Cambian las expectativas, servicios que antes no se pagaban como el agua y la luz ahora pasan a ser un gasto más que muchas veces las familias no pueden cubrir, y lo más importante, las relaciones entre los vecinos del nuevo barrio también cambian, los problemas ya no son los mismos y esto hace que muchas veces se generen conflictos de mayor consideración.

Por tanto, las políticas habitacionales para solucionar el verdadero problema deben estar enfocadas de manera específica a los requerimientos de cada comunidad específica. En este sentido, la inclusión y participación activa de cada una de las familias postulantes en el proceso completo debe ser el principal foco de atención a la hora de desarrollar una política habitacional. En efecto, al dar solución a este problema, por medio de la construcción de una vivienda definitiva, se deben atacar también otros problemas de mayor trascendencia social, como las oportunidades de inclusión laboral y educacional de los más vulnerables.

Por tanto, la solución va más allá de la construcción de una casa. La elaboración de una política habitacional efectiva debe tener en cuenta factores que hagan que el grupo humano que habitará las nuevas viviendas logre la ansiada “movilidad social” de manera integral y se vea más protegido de los males sociales, tales como: la delincuencia, adicciones, deserción escolar, entre otros. Por consiguiente, para poder crear un barrio digno y sustentable en el tiempo se debe incluir a los beneficiarios del proceso y hacerlo cada vez más asequible para las familias que viven en campamentos, que son los más vulnerables de nuestra sociedad.

V. Conclusión

Uno de los problemas en la regulación y práctica del actual proceso de soluciones habitacionales, es la poca participación de las mismas comunidades beneficiadas en la generación del proyecto. Ello es deseable para que la solución se ajuste a las especiales necesidades que puedan tener las familias.

En el D.S 174/2005, que reglamenta el Programa de Fondo Solidario de Vivienda, se establece que deberá haber reuniones informativas entre la EGIS y las familias. Sin embargo, la EGIS sólo está obligada a señalar la vía que ellos están siguiendo en el proyecto, sin atender a lo que las mismas familias pidan de acuerdo a sus necesidades específicas, salvo circunstancias establecidas taxativamente por la ley.

Lo anterior parece poco razonable, ya que a partir de este sistema se producen soluciones habitacionales muy homogéneas a nivel nacional, que no atienden a las especiales necesidades de cada familia. Además no apuntan a resolver las cuestiones más de fondo que se producen a partir de la completa falta de libertad de estas personas, y la reducción del sistema de Fondo Solidario de Vivienda a una política meramente asistencialista.

Se propone, por lo tanto, que se modifique el sistema actual de tal forma que los proyectos modelo existentes constituyan una suerte de molde, modificable por medio de un trabajo conjunto entre la misma EGIS y las familias, representadas por sus dirigentes vecinales. Se sugiere que se establezcan reuniones de trabajo para señalar los problemas, necesidades e intereses específicos de las familias, que fueran a requerir una eventual modificación, dentro de lo posible, dado el presupuesto establecido.

El objetivo no es sólo que las viviendas se adecúen a la realidad objetiva de cada familia que accede a este subsidio –cuestión del todo relevante– sino también a poner más responsabilidades en manos de los beneficiados. Así se reduce el elemento asistencialista y se reemplaza por una lógica de co-gestión de la solución habitacional, entre la EGIS y las comunidades beneficiadas.

Lo anterior es importante, ya que entrega a las personas más desposeídas las herramientas para salir adelante por su propio esfuerzo e implica otorgarles más responsabilidades en todo el proceso de postulación al beneficio del Estado. El sentido, es que esas familias sean parte activa de su beneficio, y no sólo meros espectadores.

En segundo lugar, se debe reconocer que la política habitacional ha tendido tanto al aumento de las viviendas, como a la mejora en su calidad. Con todo, una transformación fundamental a destacar es el Plan de Habilidadación Social que abarca todo el proceso del proyecto habitacional. No obstante, y pese al avance, esta nueva política de inclusión y desarrollo social requiere de organismos aún más especializados de lo que pueden llegar a ser las EGIS. La creación de organizaciones especialistas en el tema y dependientes del Ministerio de Vivienda, con profesionales capacitados, es un requisito fundamental para un plan de habilitación social exitoso. Este grupo de profesionales, junto con los dirigentes sociales, deben liderar el proceso ya que sólo de esta forma se conseguirá una completa inclusión de las familias.

Finalmente, es fundamental una capacitación adecuada de los dirigentes sociales para que instruyan y organicen a su comunidad, a fin de crear y mantener una comunidad activa y capaz de solucionar sus problemas. La autogestión de la propia comunidad tiene que ser progresiva desde que comienza el proyecto, y para esto los dirigentes deben estar preparados para canalizar de manera eficiente las demandas de su entorno y buscar la mejor solución a estas.

A lo largo de los años, ha habido grandes avances en las políticas que buscan resolver el déficit habitacional y poner un techo sobre todas las familias. El próximo paso a dar, debe consistir en hacer este proceso más participativo y resolver los vicios que se han producido a través del tiempo. Avanzar en estos aspectos es fundamental para otorgar mayor libertad y generar una sociedad de verdaderas oportunidades.

Concepto de Energías Renovables No Convencionales (ERNC) y su viabilidad hoy

• 2 de mayo de 2012 •

La crisis energética a la que se expone nuestro país hace indispensable explorar nuevas fuentes de energía. Varias de ellas se engloban dentro del concepto de energía renovable no convencional. El presente documento analiza cómo son los sistemas de energía limpia en la experiencia comparada, cuál ha sido la evolución del concepto en nuestra legislación, y cuáles son las ventajas y desventajas de los proyectos que se encuentran actualmente en discusión.

I Introducción

Chile enfrenta una potencial crisis de suministro de energía y con efectos no deseados para nuestra economía. Las posibilidades de producción propia son escasas, por lo tanto el país es dependiente de las importaciones (gas y petróleo, fundamentalmente). Las fuentes de energía disponibles –los caudales del sur del territorio– son de compleja instalación por el intenso lobby desplegado en su contra. Todo ello, además, en un contexto de crecimiento económico que exige una mayor demanda de recursos energéticos.

Existe, por lo tanto, un riesgo no sólo de escasez de dichos recursos, sino también de agotamiento de las reservas existentes, con una creciente imposición de barreras a su explotación futura. Es urgente, por lo tanto, considerar otras alternativas energéticas, analizando los costos de exploración, explotación, infraestructura para su producción, transporte y generación de energía. El presente trabajo analiza en qué consisten las llamadas energías renovables no convencionales y viabilidad en el momento presente.

II Energías renovables en derecho comparado

El concepto de “energía renovable no convencional” es un término acuñado exclusivamente por Chile, ya que en otros sistemas, se habla más bien de energías renovables o, simplemente, limpias. A continuación, un breve análisis de los sistemas utilizados en derecho comparado.

Alemania es pionero en materia de producción de electricidad mediante energía renovable en el mundo. El sistema alemán es el feed-in tariff, donde se obliga al operador de la red a comprar toda la energía renovable producida en el sistema. El precio o tarifa de la energía es fijado por ley para los distintos tipos de generadores de energías renovables. Dichas tarifas son calculadas de manera independiente para cada una de las tecnologías que utilizan energías renovables, según los

costos de instalación, operación y mantenimiento de cada una de ellas. Actualmente un 17% de la electricidad es generada a partir de energías renovables. Para 2020 este país busca elevar el porcentaje de dichas energías en un 30%.

En España, el Real Decreto 661/2007 que regula el mercado eléctrico relativo a la energía renovable, indica que dicha norma es aplicable a las “instalaciones que utilicen como energía primaria alguna de las energías renovables no consumibles, biomasa, o cualquier tipo de biocombustible, siempre y cuando su titular no realice actividades de producción en el régimen ordinario”.

En Andalucía, la Ley de Fomento de Energías Renovables y del Ahorro y Eficiencia Energética señala que por energía renovable debe entenderse la energía procedente de fuentes energéticas primarias de carácter renovable. Dichas fuentes son “aquellas no agotables o que presentan una capacidad de regeneración tal, a corto plazo, que permite su utilización en el tiempo de manera predecible. A los efectos de esta ley se distinguen como tales las siguientes: solar, eólica, hidráulica, biomasa, geotérmica, mareomotriz, energía de las olas y energía térmica del ambiente”. Como puede verse no se utiliza el término ‘no convencional’.

España se ha impuesto como meta que las energías renovables cubran el 20,8% del consumo en el año 2020. Para lograr esta meta, también se prevé utilizar el modelo de feed-in tariff, donde los generadores pueden elegir entre dos formas de remuneración: vender la energía a la empresa distribuidora a un precio fijo establecido por la autoridad, o vender la energía en el mercado. En este último caso la venta se realiza a través del sistema de ofertas que gestiona el operador del mercado: en un sistema de contratación bilateral, a plazo ó una combinación de todos estos medios. El precio al que se le compra la energía en este caso es el precio de mercado más unos bonos adicionales.

Caso aparte es Australia, uno de los mayores emisores del mundo de CO₂. En 2007 ratificó el Protocolo de Kioto y ya comienza a perfilar

sus nuevas políticas energéticas, dentro de las cuales está el llamado objetivo 20/20, por el cual el gobierno australiano se compromete a que el 20% de la energía producida en 2020 provenga de fuentes renovables.

Para incentivar el uso de energías limpias, se busca implementar el modelo de Quota System, por el cual se paga esta energía según su precio en el sistema. Adicionalmente hay un bono de energía renovable, el cual ayuda a financiar la inversión y los costos de operación del generador. Los generadores reciben, entonces, el precio de mercado por la energía. La compensación de los mayores costos e incentivo para estos generadores está dada por los Certificados de Energía Renovable (CER). Estos son entregados a los generadores certificados, por cada MWh de energía que aportan al sistema. Otro incentivo es que, aun cuando el comercializador haya incurrido en multa, todavía puede cumplir con su deber dentro de los próximos tres años posteriores a la falta, y después de haber cumplido con su déficit, se le devuelve el dinero que pagó como multa. Los comercializadores, además, tienen el derecho de comprar más CER de los que necesitan para establecer una “cuenta de ahorro de certificados” que pueda ser usada en el futuro.

En Australia, la energía renovable está compuesta por los recursos hídricos (63.4%), energía eólica (22.9%), bioenergía (11.5%), solar fotovoltaica (2.1%) y otras fuentes (marítima, geotérmica).

III Concepto de ERNC en Chile

El sector eléctrico en Chile está entregado a los privados, por lo que el Estado se limita a regular, fiscalizar y subsidiar. La regulación del Estado busca lograr que la electricidad se produzca respetando la normativa ambiental, con una matriz diversificada y sin dependencia exclusiva de una sola fuente, para así evitar problemas de suministros.

Por eso, la Ley corta I, N° 19.940, de 2004, permite a las generadoras pequeñas exigir ser conectadas a la red de los distribuidores en caso

de que no puedan acceder a las transmisoras troncales. De esta manera, se beneficia a las Energías Renovables No Convencionales (ERNC), que antes de esta ley no habrían sido capaces de competir en el mercado de la generación.

Más tarde, en 2005, se promulga la Ley corta II, N° 20.018, que tiene por objeto incentivar la inversión en generación, definiendo un sistema de licitaciones competitivas que aseguren un precio por un tiempo determinado. Esto obligó a las empresas de distribución eléctrica a comprar bloques de potencia para asegurar el suministro eléctrico.

Finalmente, la Ley N° 20.257, sobre Energías Renovables No Convencionales (ERNC) –que modifica la Ley General de Servicios Eléctricos– estableció que los grandes generadores (con capacidad por sobre los 200MW) deberán hacer que al menos un 5% de la energía que comercializan sea renovable no convencional. Esta exigencia irá subiendo gradualmente hasta alcanzar el 10% en el año 2024. Adicionalmente, cada empresa que efectúe retiros de energía desde sistemas con capacidad superior a 200MW deberá acreditar que un 10% provenga de ERNC.

Cabe destacar que durante la cuenta a la nación del 21 de mayo de 2010, el Presidente Piñera señaló que “Si bien Chile es pobre en las energías fósiles del pasado, es rico en las energías limpias y renovables del futuro, como la energía del sol, del viento, geotérmica, mareomotriz y bioenergía. Como gobierno impulsaremos, con la asesoría técnica de países líderes como España, Francia y Estados Unidos, un poderoso plan de desarrollo de energías limpias y renovables que permita que el año 2020, el 20% de nuestra matriz eléctrica provenga de estas fuentes”.

La pregunta que surge es ¿qué es lo que se pretende incentivar al hablar de “energías renovable no convencionales”? La Ley N° 20.257 no define claramente qué se entiende por ERNC. El art. 225 letra a) dice que es “aquella energía eléctrica generada por medios de generación

renovables no convencionales”, y señala cuáles son los medios de generación renovables no convencionales. Ellos son:

1. Aquellos cuya fuente de energía primaria sea la energía de la biomasa, correspondiente a la obtenida de materia orgánica y biodegradable, la que puede ser usada directamente como combustible o convertida en otros biocombustibles líquidos, sólidos o gaseosos. Se entenderá incluida la fracción biodegradable de los residuos sólidos domiciliarios y no domiciliarios.
2. Aquellos cuya fuente de energía primaria sea la energía hidráulica y cuya potencia máxima sean inferior a 20.000 kilowatts.
3. Aquellos cuya fuente de energía primaria sea la energía geotérmica, entendiéndose por tal la que se obtiene del calor natural del interior de la tierra.
4. Aquellos cuya fuente de energía primaria sea la energía solar, obtenida de la radiación solar.
5. Aquellos cuya fuente de energía primaria sea la energía eólica, correspondiente a la energía cinética del viento.
6. Aquellos cuya fuente de energía primaria sea la energía de los mares, correspondiente a toda forma de energía mecánica producida por el movimiento de las mareas, de las olas y de las corrientes, así como la obtenida del gradiente térmico de los mares.
7. Otros medios de generación determinados fundadamente por la Comisión, que utilicen energías renovables para la generación de electricidad; contribuyan a diversificar las fuentes de abastecimiento de energía en los sistemas eléctricos y causen un bajo impacto ambiental, conforme a los procedimientos que establezca el reglamento.

Como puede apreciarse, el concepto de energía renovable no convencional no está claro en la legislación. Se hace necesario, entonces, hacer un breve análisis sobre su significado, ya que la ley sólo enumera qué tipo de energía se encuentra vinculada al concepto de ERNC.

En la historia de la Ley N° 20.257, el entonces Ministro de Energía Marcelo Tokman, destacó que el proyecto de ley estaba compuesto de dos elementos: por un lado, el de “energías renovables” y, por el otro, el de “no convencional”. En dicha oportunidad dijo que el primer término “alude a un bajo impacto ambiental”, mientras que el segundo, “se refiere a tecnologías que hasta el momento no se han desarrollado de manera significativa en nuestro mercado”. Por lo tanto, “se trata de tecnologías o fuentes de energía que permiten el aprovechamiento de los recursos naturales con que cuenta el país, lo que facilita la diversificación de la matriz energética, mediante la explotación de pequeñas centrales hidroeléctricas, la energía generada por biomasa o biogás, la geotermia, que aprovecha nuestra riqueza volcánica, o la solar (...), así como el aprovechamiento de los vientos mediante la energía eólica, e incluso de la energía de los mares, con proyectos de energía mareomotriz”. Vale decir, lo que se entienda por ERNC es un acuerdo que intenta englobar varias energías y tecnologías con características disímiles en un solo concepto (Rodrigo Iglesias, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía).

El Ministerio de Energía señalaba que ERNC se refiere a “combinaciones entre energías primarias renovables y tecnologías, que tienen un bajo impacto ambiental y que no están presentes de manera importante en los mercados eléctricos nacionales”. Y correspondería a las siguientes categorías de proyectos: pequeña hidráulica (centrales hidroeléctricas de menos de 20 MW), biomasa y biogás, geotermia, solar, eólica, de los mares, entre otros (proyectos de energías renovables definidos fundadamente).

En Septiembre de 2010 se presentó el proyecto de ley, cuyo objetivo es alcanzar una meta de generación del 20% para el año 2020, con

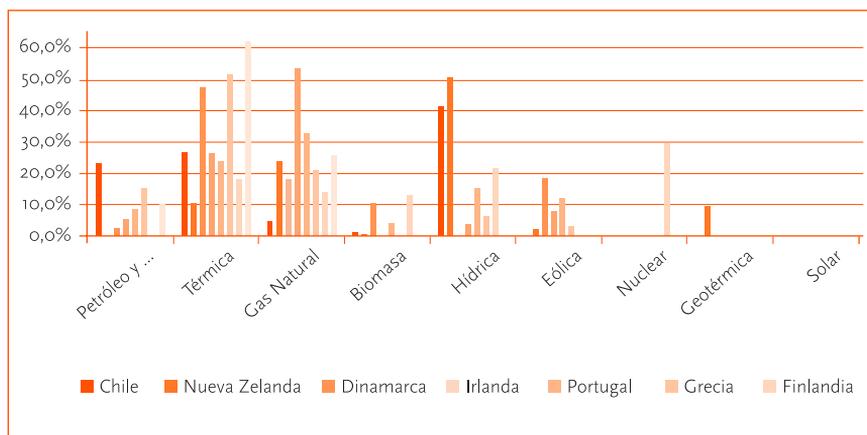
energías renovables no convencionales. Este proyecto crea incentivos, ya que las empresas eléctricas tendrán la facultad de comprar los atributos o certificados de ERNC respecto de proyectos ejecutados por clientes libres aún cuando no estén conectados al respectivo sistema eléctrico. Además, permite a las empresas de distribución eléctrica comprar a clientes libres, o las localidades rurales, los atributos o certificados de ERNC, con el propósito de comercializarlos entre aquellas empresas eléctricas que deban acreditar que el 20% de sus retiros ha sido inyectados por medios de generación renovables no convencionales.

Una de las principales críticas que se le formuló al proyecto durante la discusión parlamentaria, es que la generación de electricidad por fuentes no convencionales, implica una inversión inicial de alto costo que no es proporcional con el rendimiento energético que ellas generan. Ello se explica por la implementación de nuevas tecnologías para cumplir con la generación eléctrica sobre la base de ERNC, las que serán traspasadas a precios, afectando al consumidor final del servicio. También se discutió la posibilidad de ampliar el concepto de ERNC, argumentando que “resulta inconveniente que centrales que a nivel mundial comercializan Bonos de Carbono, no sean consideradas por nuestra legislación como energías renovables”, y que además sean obligadas a comprar atributos de ERNC.

Otro punto importante que fue discutido en la Comisión, es que las energías renovables no convencionales son cuestionadas por su alto costo. Sin embargo, dentro de ellas se encuentra el recurso hídrico, que es el más barato. Por lo tanto, debería ser considerada como ERNC, independientemente de su tamaño. Actualmente la ley coloca, un límite arbitrario de 20 MW a las centrales de pasada, creando con esa restricción artificial un incentivo perverso que fomenta la construcción de centrales de hasta ese tamaño, con el fin de aprovechar los beneficios de la ley, desaprovechando el valioso potencial hídrico real del país. Por lo tanto, parece conveniente eliminar dicho límite de 20 MW para la acreditación como energía renovable.

IV La matriz energética en Chile

Actualmente la matriz energética nacional está compuesta por un 24.1% en petróleo y derivados, 27.1% en energía térmica, 5.2% de Gas Natural, 1.6% de Biomasa, 41.9% hídrica y un 0.1% de energía eólica¹. El porcentaje total de ERNC en Chile es de un 3.4%, aproximadamente 500 MW de los 15.558 MW de la potencia neta máxima instalada actualmente². Los países con un PIB similar al de Chile son Nueva Zelanda, Dinamarca, Irlanda, Portugal, Finlandia, Israel y Grecia. Y tienen las siguientes matrices energéticas³:



Chile Necesita Energía, Gobierno de Chile. <http://www.energiaparachile.cl/>

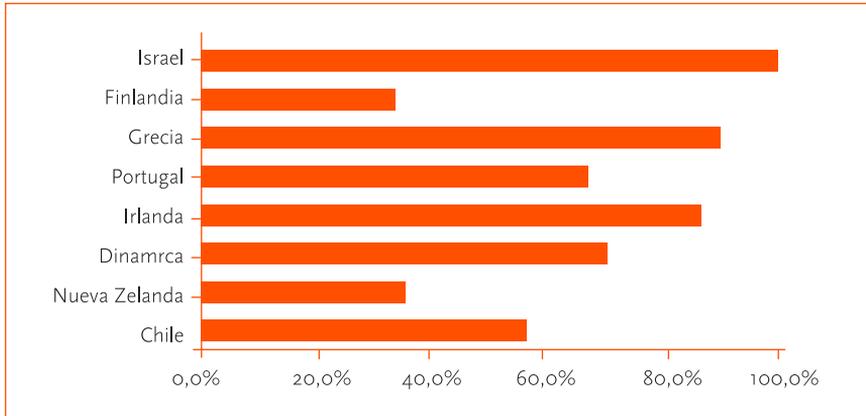
El 56,4% de los recursos energéticos de Chile provienen de fuentes contaminantes, como petróleo, gas y carbón (para la energía térmica). De los que tienen PIB similar, Israel es el que tiene el mayor porcentaje de fuentes contaminantes, con un 99,5%, y el con menor porcentaje Finlandia, con un 33,5%.

1. Chile Necesita Energía, Gobierno de Chile. <http://www.energiaparachile.cl/>

2. Comisión Nacional de Energía, Capacidad instalada de generación.

http://www.cne.cl/cnewww/opencms/06_Estadisticas/energia/Electricidad.html

3. Chile Necesita Energía, Gobierno de Chile. <http://www.energiaparachile.cl/>



Chile Necesita Energía, Gobierno de Chile. <http://www.energiaparachile.cl/>

La principal razón de por qué antes no se hablaba tanto de implementar ERNC era por sus altos costos de instalación, bajo factor de planta y por ser una energía de generación intermitente. Sin embargo, debido a los avances tecnológicos, este tipo de energía es cada vez más abordable, los costos de instalación y mantenimiento han bajado y ha aumentado el factor de planta. Junto con esto, el alto costo del petróleo, carbón y gas natural han hecho que, según la consultora Bloomberg New EnergyFinance⁴, las ERNC actualmente competitivas son la Eólica y la Geotérmica.

Tipo Energía	Costo promedio entre
Eólica	US\$ 51 y US\$ 259 MW/Hora
Geotérmica	US\$ 56 y US\$ 91 MW/Hora
Hidroeléctrica	US\$ 45 y US\$ 137 MW/Hora
Termoeléctrica	US\$ 73 y US\$ 155 MW/Hora

4. Abril 2011, Natural ResourcesDefence Council, Consultora Bloomberg New Energy Finance, http://docs.nrdc.org/energy/files/ene_11052401a.pdf

Los tipos de ERNC que se pueden construir al 2020, dado el tiempo de demora son:

- a) Eólica, con un tiempo de construcción de una planta de 200 MW de 3 años⁵
- b) Solar (construcción de 2 a 3 años)
- c) Mini-hidroeléctrica (construcción de 3 a 6 años)
- d) Biomasa (construcción de 2 a 4 años)

La energía Geotérmica aún no tiene investigación formal en Chile. Por lo que la energía Eólica, Biomasa y Mini-Hidroeléctricas serían las únicas factibles a realizar a precios competitivos al 2020. No obstante, el problema de ser una energía de generación intermitente permanece. Por ello, no se puede depender por completo de este tipo de energía para abastecer diferentes sectores del país. Se necesitará, de todas maneras, de fuentes energéticas adicionales para cubrir estas bajas, como generadores o termoeléctricas que aseguren estabilidad energética. Lo anterior, sin embargo, no suele contemplarse al evaluar el proyecto y eso hace más cara su implementación.

Recientemente Alfredo Solar, presidente de la Asociación Chilena de Energías Renovables (ACERA) ha señalado que “para lograr el 20% de ERNC al 2020, se necesita que se instalen entre 4.000 MW y 5.000 MW, lo cual hace que se debe inyectar cerca de unos US\$10.000 millones⁶” (\$5 billones de pesos).

Como se señala en la tabla, suponiendo que efectivamente el PIB del 2011 ha crecido un 6.25% (\$71.365.068 millones, o US\$142.306 millones)⁷, con un crecimiento de un 5% del PIB anual al 2020, y asumiendo que la

5. Diario Estrategia, *En Costos de Termoeléctricas No Se Consideran las Externidades que Producen*. Lunes 3 de Enero, 2011

6. Diario La Estrategia, *Inversión Para Alcanzar Meta Eléctrica 20/20 Será de US\$10.000 Millones*. Miércoles 12 de Octubre, 2011

7. Banco central

inversión necesaria se realice en montos iguales durante los 9 años que faltan hasta el 2020, entonces se deberá invertir un 15.6% del aumento del PIB en ERNC el 2012. Este porcentaje podría disminuir gradualmente hasta llegar a un 10.6% del crecimiento del PIB el 2020. Todo ello para alcanzar el 20% de ERNC a la fecha.

Tabla 1

Año	PIB (US\$ mill)	Crecimiento	Crecimiento	Inversión	% inversión sobre el crecimiento
2010	\$ 133.935,06	6,25%			
2011	\$ 142.306,00	5,00%	\$ 8.370,94		
2012	\$ 149.421,30	5,00%	\$ 7.115,30	\$ 1.111,11	15,62%
2013	\$ 156.892,37	5,00%	\$ 7.471,07	\$ 1.111,11	14,87%
2014	\$ 164.736,98	5,00%	\$ 7.844,62	\$ 1.111,11	14,16%
2015	\$ 172.973,83	5,00%	\$ 8.236,85	\$ 1.111,11	13,49%
2016	\$ 181.622,52	5,00%	\$ 8.648,69	\$ 1.111,11	12,85%
2017	\$ 190.703,65	5,00%	\$ 9.081,13	\$ 1.111,11	12,24%
2018	\$ 200.238,83	5,00%	\$ 9.535,18	\$ 1.111,11	11,65%
2019	\$ 210.250,77	5,00%	\$ 10.011,94	\$ 1.111,11	11,10%
2020	\$ 220.763,31	5,00%	\$ 10.512,54	\$ 1.111,11	10,57%
		inversión promedio		\$ 10.000,00	
		en 9 años		\$ 1.111,11	

Según la tabla 2, el PIB per cápita al 2010 era de US\$11.888 anuales⁸, con el 6.25% de crecimiento supuesto. Al 2011 el PIBpc fue de US\$12.631, por lo tanto deberá invertirse US\$98.5 anualmente, por cada persona, desde el 2012 al 2020 en ERNC.

8. Banco Mundial, <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

Tabla 2

Año	PIB pc	% de Crecimiento	Crecimiento	% Sobre el Crecimiento	Inversión
2010	\$11.888,00	6,25%			
2011	\$12.631,00	5,00%	\$743,00		
2012	\$13.262,55	5,00%	\$631,55	15,62%	\$ 98,62
2013	\$13.925,68	5,00%	\$663,13	14,87%	\$ 98,62
2014	\$14.621,96	5,00%	\$696,28	14,16%	\$ 98,62
2015	\$15.353,06	5,00%	\$731,10	13,49%	\$ 98,62
2016	\$16.120,71	5,00%	\$767,65	12,85%	\$ 98,62
2017	\$16.926,75	5,00%	\$806,04	12,24%	\$ 98,62
2018	\$17.773,09	5,00%	\$846,34	11,65%	\$ 98,62
2019	\$18.661,74	5,00%	\$888,65	11,10%	\$ 98,62
2020	\$19.594,83	5,00%	\$933,09	10,57%	\$ 98,62

Si la meta 20/20 se lograra, el aumento de costo de electricidad anual para un hogar promedio sería menos de \$10.000⁹, lo que la haría una energía competitiva. Sin embargo, este cálculo no toma en cuenta las inversiones adicionales en fuentes de energía que aseguren una continuidad en el suministro. Esto hace que el aumento en el costo de electricidad anual para un hogar sea en realidad mayor a los \$10.000. Por lo tanto ¿es entonces realmente competitiva?

A pesar de la factibilidad de construir plantas de ERNC al 2020 y de que tiene evidentes ventajas comparativas sobre otras fuentes energéticas (son mucho más limpias que las del petróleo, gas natural o carbón) todavía subyace la pregunta sobre si son efectivamente menos dañinas al medio ambiente. Por ejemplo, el proyecto HidroAysén requiere de instalaciones de pasada en 2 ríos y una intervención en 5.910 hectáreas (Equivalentes al 0.05% de la Región de Aysén) para producir 2.750 MW. Pero los 88 proyectos de ERNC que están en trámite ambiental y que en total suman una capacidad de 2.944 MW, requerirá intervenir en 43

9. Primer Foro ERNC: desafíos regulatorios para las Energías Renovables en el Bicentenario. ACERA, Sept, 2011

ríos (lo que abarcaría un área tres veces mayor a la del megaproyecto hidroeléctrico) y producirán menos del 60% de la energía de HidroAysén por su bajo factor de planta¹⁰.

Finalmente, es necesario insistir en las dudas que se plantean en materia de eficiencia. Como ya se señaló, la ley N° 20.257 define arbitrariamente que se considera ERNC a una mini hidroeléctrica con una capacidad instalada de 20MW; y la ley N° 19.940, en conjunto con la N° 20.018 otorga beneficios a quienes invierten en ERNC. Eso permitiría que se creen ineficiencias tales como la construcción de dos o más centrales hidroeléctricas con capacidad de hasta 20 MW –una al lado de la otra– en vez de construir una de 40 MW o de 60 MW, interviniendo menos hectáreas y ahorrando costos duplicados que harían la energía más económica.

V Conclusión

Puede decirse que la energía convencional se refiere a todas aquellas fuentes de energía de uso frecuente o común para producir energía eléctrica. En cambio, por energía no convencional, se entienden las formas de producción energética no tradicional, pero cuyo uso es limitado debido a varios factores, tales como costos de producción, dificultad para captarlas y transformarlas en energía eléctrica, y por la avanzada tecnología que requiere.

Por lo tanto, puede concluirse que el concepto de ERNC, más que estar directamente relacionado con una mayor protección ambiental, como generalmente se cree, hace referencia a otros factores, tales como la renovación y su producción diversa de lo tradicional. Esto último llama la atención, pues para mantener el carácter de “no convencional” nunca debería masificarse ni generalizarse su producción, como sería lo

10. Revista Minergía, Edición n°113, año 2011

deseable si se cuida el ambiente y sirve para abaratar costos. Es lo que podría llamarse un concepto suicida, pues de generalizarse o ampliarse la producción de energía por cualquier medio no convencional, éste dejaría automáticamente de serlo.

Por lo tanto, ¿es necesario invertir hoy en proyectos de ERNC, en vez de invertir en proyectos de ER, que son más económicos, dan energía continua, tienen un factor de planta mayor y a la larga pueden dañar menos el medio ambiente? Antes de la aprobación del proyecto de ley 20/20, parece razonable hacer un estudio de impacto integral (económico, social y ambiental) sobre los efectos que un 20% de ERNC causarían en Chile. Al menos, sería aconsejable evaluar la conveniencia de modificar la ley N° 20.257 para eliminar la arbitrariedad del concepto no convencional y evitar las ineficiencias energéticas que ello podría producir.

Superintendencias, fiscalización y garantías fundamentales

• 13 de junio de 2012 •

Las leyes que han establecido las diversas Superintendencias en nuestro país, han otorgado a los funcionarios fiscalizadores la calidad de ministros de fe respecto de lo que constaten en el ejercicio de sus funciones. La alteración de la carga probatoria que ello supone, no sólo parece vulnerar importantes garantías constitucionales, tales como el derecho a un proceso racional y justo, la presunción de inocencia y la igualdad ante la ley, sino que constituirían una intromisión estatal indebida en desmedro de los derechos ciudadanos.

I. Introducción

Cada vez adquiere más fuerza en nuestro país la idea de crear nuevas superintendencias. Instituciones llamadas principalmente a fiscalizar el cumplimiento de las normativas sectoriales puestas a su cargo y a sancionar su transgresión.

Como organismos integrantes de la administración del Estado, están forzadas a observar las disposiciones contenidas en las leyes que rigen la actividad administrativa y, por supuesto, los preceptos y garantías constitucionales. Entre estos últimos, una particularmente relevante: la que reconoce el derecho de toda persona a un racional y justo proceso.

¿Qué relación tiene esta garantía con un órgano como una superintendencia? La experiencia reciente indica que esta garantía podría estar siendo amagada por un privilegio que se les viene otorgando a los funcionarios de las Superintendencias que ejercen funciones fiscalizadoras. Este consiste en que, según sus respectivas leyes constitutivas, se les tendrá por ministros de fe respecto de lo que constaten en el ejercicio de sus funciones.

La referida calidad altera los debidos equilibrios que deben existir en un contencioso-administrativo. Al revertir la carga de la prueba y entregar una presunción de veracidad a lo consignado por los señalados funcionarios públicos, pone al administrado en la obligación de equiparar un curso procesal que la propia ley a dispuesto en su contra.

En otros términos ¿qué razones ha tenido a la vista el legislador, que ha resuelto entregarle anticipadamente a la versión del Estado un valor superior a la defendida por el sujeto fiscalizado? o ¿acaso el derecho a un racional y justo proceso, a la presunción de inocencia y la igualdad ante la ley no son imperativos constitucionales supremos, de cuyo cumplimiento la administración no está exceptuada?

II. Privilegios de la administración y ministros de fe en las leyes que crean superintendencias

Nuestro ordenamiento jurídico le entrega expresamente a la administración, potestades públicas que en el contexto constitucional moderno más se asemejan a vestigios de antiguos privilegios emanados graciosamente de una especial posición en la trama social. Su antecedente más remoto se encuentra en las viejas prerrogativas que gozaban todas las actuaciones del príncipe, fundadas en la racionalidad, equidad y prudencia que éste ostentaba¹.

Con todo, a pesar de los avances en lo que se refiere a reconocimiento de derechos fundamentales como límite a la actuación del Estado frente a las personas, al día de hoy el derecho aún pone a disposición del primero, ciertos beneficios que, de una u otra forma, lo elevan a una situación de preeminencia a la hora de enfrentar sus intereses con los de los particulares. Entre los ejemplos de estos beneficios, interesa particularmente revelar aquellos que se refieren y tienen lugar al interior de los procesos contencioso-administrativos. Cabe destacar, entonces, la presunción de legalidad de los actos de la administración, el *solve et repete*, y la inembargabilidad de los bienes públicos².

A estos conocidos privilegios, llamados por algunos reductos de muchas injusticias³, parece estarse uniendo otro más, que por razones de dificultades en la generación probatoria y la fugacidad del momento en que perpetra la transgresión, se lo ha ido instalando como un atributo natural de los funcionarios públicos que ejercitan funciones fiscalizadoras. La referencia es a la calidad de ministros de fe que se ha ido entregando

¹ Véase Ferrada Juan Carlos (2007): “Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno”, Revista de Derecho Universidad Austral, Vol XX N° 2: pp. 69-94.

² Véase Ferrada, Ibidem.

³ Véase Soto Eduardo (2001): “Solve et repete. Notas sobre un resabio absolutista en el Estado Constitucional de Derecho”, Ius Publicum, N° 6: pp. 79 y ss. Y Bocksang, Gabriel (2006): “El procedimiento administrativo chileno”, Santiago, Chile (Lexis Nexis): pp. 62-66.

a los funcionarios de las superintendencias cuando realizan labores de fiscalización. A modo de ejemplo, algunas normas específicas:

“El personal de la Superintendencia habilitado como fiscalizador tendrá el carácter de ministro de fe respecto de los hechos constitutivos de infracciones a la normativa sectorial que consignen en el cumplimiento de sus funciones y que consten en el acta de fiscalización.

Los hechos así constatados por dicho ministro de fe podrán constituir presunción legal.”⁴

“Los atestados de los funcionarios de la Superintendencia designados como fiscalizadores, referidos a hechos que hayan constatado en el ejercicio de sus funciones y que consten en las actas de fiscalización respectivas, constituirán una presunción cuya fuerza probatoria se apreciará de conformidad a las reglas de la sana crítica.

Sin perjuicio de lo señalado en el inciso precedente, se entenderá que dos atestados referidos a los mismos hechos y suscritos en el mismo año calendario por fiscalizadores que se hayan constituido en la respectiva faena minera, tienen la fuerza probatoria de un testimonio emitido por un ministro de fe.”⁵

“Fiscalizadores. Los funcionarios a los que el Superintendente asigne la calidad de fiscalizadores tendrán la calidad de ministros de fe respecto de los hechos que consignen en el cumplimiento de sus funciones y, debidamente acreditados, tendrán pleno acceso a las obras públicas fiscalizadas, sin otra limitación que el cumplimiento de las normas de seguridad pertinentes.”⁶

4 Véase Artículo N° 47 del Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Telecomunicaciones. Boletín 8034-15.

5 Véase -Artículo N° 35 del Proyecto de Ley sobre Seguridad e Institucionalidad Minera. Boletín 7848-08.

6 Véase -Artículo N° 49 del Proyecto de Ley que Crea la Superintendencia de Obras Públicas. Boletín 6366-09.

“Los funcionarios de la entidad normativa, pertenecientes o asimilados a las plantas de Profesionales y Fiscalizadores, designados como fiscalizadores de los servicios sanitarios y de los establecimientos que generan residuos industriales líquidos, tendrán la calidad de ministros de fe en la verificación de los hechos constitutivos de infracciones de la normativa vigente.

Los hechos establecidos por dichos ministros de fe constituirán una presunción legal.”⁷

“Los funcionarios de la Superintendencia pertenecientes o asimilados a sus plantas de Profesionales y Fiscalizadores, designados como fiscalizadores de un servicio o instalación eléctrica, de gas o combustibles líquidos, tendrán la calidad de ministros de fe en la verificación de los hechos constitutivos de infracciones a la normativa vigente.

Los hechos establecidos por dichos ministros de fe constituirán una presunción legal (...).”⁸

“Los funcionarios de la Superintendencia habilitados como fiscalizadores tendrán el carácter de ministros de fe respecto de todas las actuaciones que realicen en el ejercicio de sus funciones, dentro de las cuales podrán tomar declaraciones bajo juramento. Los hechos constatados por los funcionarios y de los cuales deban informar de oficio o a requerimiento, constituirán presunción legal de veracidad para todos los efectos legales, incluso para los efectos de la prueba judicial(...).”⁹

“El Superintendente podrá delegar para estos efectos la representación judicial de la Superintendencia, en conformidad al artículo 109, N° 4 de esta

7 Artículo N° 11A de la Ley que Crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Ley N° 18.902, de 1990.

8 Artículo 3°D de la Ley que Crea la Superintendencia de Electricidad y Combustibles. Ley N° 18.410, de 1985.

9 Artículo N° 43 de la Ley que Establece las Bases Generales para la Autorización, Funcionamiento y Fiscalización de Casinos de Juego. Ley N° 19.995, de 2005.

ley; en este caso los funcionarios en quienes haya recaído tal delegación, prestarán declaraciones ante los tribunales a que se refiere este artículo, mediante informes escritos, los que constituirán presunciones legales acerca de los hechos por ellos personalmente constatados, sin perjuicio de la facultad del tribunal de citarlos a declarar personalmente como medida para mejor resolver.”¹⁰

“En los procesos criminales el Superintendente o sus delegados prestarán su declaración por medio de informes, en los casos en que sea solicitada, y tales informes constituirán presunción legal de la efectividad del hecho denunciado, siempre que el informante lo haya comprobado personalmente”.¹¹

Como se puede observar en los ejemplos recién citados, las normas que crean superintendencias, poco a poco, han ido entregando a sus funcionarios fiscalizadores una posición procesal que hace que lo que ellos digan, informen o testifiquen, vaya revestido de un aura de veracidad inversora del onnus probandi, atentatoria contra la pretendida igualdad que nuestra Carta Fundamental reconoce a todas las personas. Misma observación hacemos acerca de lo contrarias al debido proceso y a la presunción de inocencia que resultan tales entregas presuntas de veracidad.

10 Artículo 113 inciso octavo de la Ley que Fija el Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado del Decreto Ley N° 2.763, de 1979 y de las leyes N° 18.933 y N° 18.469. DFL N° 1, de 2006. A modo de curiosidad, el mismo artículo, en su inciso cuarto, consagra un caso del cuestionado Solve et Repete, cuando dice “Para reclamar contra resoluciones que impongan multas, deberá consignarse, previamente, en la cuenta del tribunal, una cantidad igual al veinte por ciento del monto de dicha multa, que no podrá exceder de cinco unidades tributarias mensuales...”

11 Véase artículo N° 44 último inciso, de la Ley que Fija el Texto Refundido de la Ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social. Ley N° 16.395, de 1966.

III. Proceso racional y justo, presunción de inocencia e igualdad ante la ley.

3.1 Proceso racional y justo

En lo que toca a la recepción, por la actuación administrativa fiscalizadora y sancionadora, de los derechos y garantías que la ley reconoce a las personas, puede aludirse, *grosso modo* a dos grandes corrientes doctrinarias: una es aquella que considera que el derecho administrativo sancionador no tiene razón de ser, y que los asuntos que hoy son sometidos a su conocimiento deben ser abordados por el derecho penal. Para la otra postura, el *quid* del asunto no estriba en discutir sobre la existencia o justificación de la potestad administrativa sancionadora, sino de conseguir que ésta ofrezca en su ejercicio las mismas garantías que los jueces y procesos penales¹².

Sin perjuicio de la opción doctrinal que se considere más acertada, parece dable sostener que la potestad que ostenta la Administración –en la especie las superintendencias– para sancionar a los particulares por transgresiones a la normativa sectorial –cuyo cumplimiento el legislador ha dispuesto en su esfera de competencias fiscalizadoras– no es otra cosa que expresión del *ius puniendi* estatal. Como señala Alcalde: “Desde un punto de vista teórico, quienes así piensan¹³ generalmente invocan criterios diferenciadores fundados en la distinta naturaleza que, se dice, tendrían los bienes jurídicos que se quieren amparar a través de uno u otro ordenamiento, lo cual, a su vez, justificaría entender que es igualmente diversa la naturaleza de la sanción aplicable en cada caso. Junto a ello, suelen esgrimirse razones “prácticas”, como la necesidad que afrontaría la administración de adecuar sus prescripciones a una

12 Véase García, José Francisco (2009): “¿Inflación de superintendencias? Un diagnóstico crítico desde el derecho regulatorio”, *Revista Actualidad Jurídica*, vol. I N° 19: pp. 327-372. GARCÍA (2009) pp. 327-372.

13 Se refiere a los que consideran la potestad sancionadora administrativa como distinta del *ius puniendi* general.

realidad esencialmente dinámica y que, por lo mismo, reclamaría una respuesta estatal oportuna que sólo puede darse en el plano de una menor rigidez en la determinación e imposición de las penas que aquella propia y característica del plano criminal. Todo lo anterior, en procura de otorgar mayor flexibilidad a la Administración al momento de estructurar las sanciones que puede aplicar en los supuestos de infracción a la legislación cuya observancia ha sido llamada a cautelar, cuando no de la reglamentación que la misma ha dictado en ejercicio de sus facultades legales. El resultado de tal concepción –confirmado a la luz de los numerosos ejemplos que nos entrega nuestra realidad jurídica y la experiencia del foro– es evidente: se encomienda al burócrata de turno el ejercicio de un derecho que naturalmente debiera corresponder al legislador o al magistrado –según cuál sea el aspecto de la sanción de que se trate– desconociéndose en muchas ocasiones, si no infringiéndose abiertamente, las garantías fundamentales de que gozan los administrados de cara al *ius puniendi* estatal”.¹⁴

Finalmente, el mismo autor sostiene: “al igual que lo hace el sector dominante de la más autorizada doctrina aquellas teorías que postulan una radical diferencia de naturaleza jurídica entre las sanciones penales y las administrativas, y cuya consecuencia en general se traduce en introducir una cuña entre ambos campos que posibilite desconocer la vigencia de los principios que limitan la aplicación de las primeras cuando se trata de imponer las segundas”.¹⁵

De este modo, parece que los privilegios que la ley entrega a favor del cúmulo de herramientas de la Administración, cuya consagración tiende a profundizar la natural asimetría de la relación Estado-persona, no hace sino subvertir el equilibrio y control en el ejercicio de sus potestades, equilibrio garante, en último término, de los derechos de los gobernados.

¹⁴ Véase Enrique alcalde, citado por GARCÍA (2003) pp. 327-372.

¹⁵ *Ibidem*.

El profesor Soto Kloss duda, incluso de la validez constitucional de la potestad sancionadora de la administración. En efecto, señala que: “De admitirse la constitucionalidad de la potestad sancionadora de la Administración podría decirse entonces: Potestad sancionadora del administrador, sí, pero sometida a un debido proceso, a un justo y racional procedimiento, a una ejecución con declaración previa de constitucionalidad y legalidad efectuada por un juez. Todo lo que no se adecua a este régimen es en Chile inconstitucional, antijurídico, injusto. En una palabra: repudiable; es más, parece repugnar al más elemental sentido jurídico de una mente civilizada”.¹⁶

Todo parece indicar, entonces, que en el mejor de los casos, son plenamente aplicables a la actividad de la Administración las garantías que configuran un debido proceso. De otro modo se podría caer en el peligroso escenario de entregarle a un burócrata la decisión sobre importantes dimensiones de la vida de los ciudadanos. Entre esas garantías constitucionales resaltan con particular importancia, la reconocida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, que asegura a todas las personas la igualdad ante la Ley. “En Chile no hay personas ni grupos privilegiados...”; el mismo artículo, en su numeral 3°, cuando refiere que se asegura a todos “La igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos...”, y cuando explicita “Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos”.

Pues bien, todo parece indicar que los preceptos ya citados en el apartado segundo, son de dudosa constitucionalidad, toda vez que le otorgan a la Administración Pública el beneficio procesal de un valor probatorio superior a sus sanciones: una presunción de veracidad.

¹⁶ Véase Eduardo Soto citado por ALCALDE (2003) en Op. Cit. p. 225.

3.2 Presunción de inocencia e igualdad ante la ley

Los derechos fundamentales adoptan una dimensión procedimental, en la medida que todos ellos deben ser respetados en el proceso judicial, y también administrativo, siendo éstos ilegítimos e inconstitucionales si no los respetan en su desarrollo o se los vulnera en las conclusiones. Ello es particularmente importante en el ejercicio del *ius puniendi* estatal, pues aquí el Estado ejercita su poder en la defensa social frente al crimen, a través de la sanción.¹⁷

De este modo, la presunción de inocencia es y debe ser una garantía básica que vertebré la actuación fiscalizadora y sancionatoria del Estado, debiendo constituir un criterio normativo sustantivo y adjetivo. Una concreción clave de este derecho fundamental, es la que determina que nadie debe probar su inocencia, por el contrario, quién acusa debe probar esa culpabilidad por los medios de prueba que contempla el ordenamiento jurídico. El respeto absoluto a la dignidad humana exige esa limitación indispensable al actuar del Estado. Pero ¿qué ocurre con la presunción de inocencia cuando se le entrega a la Administración el privilegio de la veracidad, invirtiendo la carga de la prueba y obligando al particular a convencer a la autoridad de su inocencia? Tal parece que se configura una violación a las garantías constitucionalmente protegidas. ¿Es racional y justo un proceso que contempla tal índole de distinciones a favor de una de las partes, haciendo superflua la igualdad ante la ley proclamada por nuestra Carta Fundamental? Todo parece inclinarse por la negativa.

Confirma lo anterior la opinión de Soto Kloss cuando señala que “es un artificio de claro corte absolutista (...) incompatible con un régimen de “república democrática”, como establece el texto fundamental (art.4°), además de reconocer éste expresamente la “primacía de la persona humana” (arts. 1° incisos y 4°, en

17 Véase Nogueira Humberto (2005): “Consideraciones sobre el derecho fundamental a la presunción de inocencia”, *Revista Ius et Praxis*, vol.XI N° 1: pp. 221-241.

concordancia con el 5° inc. 2°), con la consecuencial servicialidad del Estado y de cada uno de sus órganos”.¹⁸

Y continúa el mismo autor a propósito de dicha presunción de legalidad: “No puede olvidarse que desde los inicios de nuestra República se ha reconocido a nivel constitucional que en Chile “no hay personas ni grupos privilegiados” (art. 19 N° 2 inc. 1°) como asimismo, se ha reconocido a toda persona el derecho fundamental de “igualdad ante la ley” (ídem), siéndole prohibido a la ley establecer diferencias arbitrarias (ídem, inc. 2°). Y si no hay ni se admite, ni puede jurídicamente admitirse la existencia de personas o grupos privilegiados, no es aceptable jurídicamente ni procedente en el Derecho un privilegio tan enorme, mayúsculo y exorbitante, como el que los actos de determinadas autoridades u órganos estatales se presuman válidos simplemente por emanar de ellos. Un tal privilegio contraría directa y brutalmente la Constitución, y no sólo en lo que concierne al derecho fundamental a la igualdad ante la ley, que ella reconoce, asegura y protege, sino también respecto a la prohibición de la existencia de personas o grupos privilegiados, que ella misma dispone perentoriamente y, además, en cuanto a la prohibición de establecer diferencias arbitrarias, esto es, carentes de fundamento jurídico racional”.¹⁹

A la luz de todo lo visto puede concluirse que la presunción de veracidad que asiste a ciertos burócratas de las superintendencias les otorga una calidad especial de ciudadanos de cara a la actuación de la Administración en perjuicio de los gobernados, aquellos que por mandato constitucional son exclusivos destinatarios de los servicios, no de eventuales abusos, del Estado.

18 Véase Soto Kloss, Eduardo. “Sobre la pretendida presunción de legalidad de los actos administrativos: otro resabio de monarquías absolutas”. *Gaceta Jurídica*. Asociación Nacional de Magistrados. Diciembre de 2010 pp. 7-14.

19 Véase Eduardo Soto (2010) Op. Cit. pp. 7-14.

Tal parece que existen normas vigentes que sitúan al ciudadano en una condición desmedrada frente al Estado. Ello no es tolerable, pues los derechos fundamentales son y deben ser un marco de contención de la actividad y atribuciones de la Administración.

IV. Conclusión

De lo expuesto parece posible concluir que la figura de los ministros de fe, establecida en diversas leyes constitutivas de superintendencias a favor de sus funcionarios que realizan labores fiscalizadoras, representa una transgresión a las garantías del racional y justo proceso, a la presunción de inocencia y a la igualdad ante la ley.

No se ven razones suficientes que justifiquen el establecimiento de un privilegio favorable a la administración en esta materia. Los motivos que se arguyen en su favor suelen decir relación con la dificultad probatoria de las infracciones cometidas, lo que no parece suficiente.

En relación con el punto anterior, parece arbitrario y desproporcionado, y por tanto inconstitucional, que el legislador, habida cuenta de las referidas dificultades probatorias, grave a los gobernados con cargas que naturalmente deben pesar sobre la Administración. Esa dificultad probatoria, que bien puede ser el resultado de una ineficiente actuación por parte de los órganos del Estado, para nada da suficiente sustento jurídico a la consagración de los fiscalizadores como ministros de fe, sobre lo que constatan en el ejercicio de sus funciones.

Las referidas presunciones de veracidad más parecen resabios de concepciones estatistas que no se avienen con la primacía de la persona, y consecuente servicialidad del Estado que nuestra Constitución vigente reconocen.

Corte Suprema y medio ambiente: casos para el análisis

• 22 de agosto de 2012 •

Indudablemente nuestra institucionalidad ambiental, desde la Ley de Bases del Medio Ambiente hasta hoy, exhibe mejoras sustanciales en orden a canalizar adecuadamente los esfuerzos por un desarrollo sustentable. En ese marco, los nuevos Tribunales Ambientales, próximos a iniciar sus funciones, probablemente vengán a ser el último gran engranaje de un sistema que se espera vaya ganando en justicia y legitimidad, por el bien del país. Sin embargo, parece posible advertir en diversos fallos de la Excma. Corte Suprema que inciden en cuestiones medioambientales, algunos errores a la hora de interpretar el derecho aplicable, que plantean dudas acerca de la posibilidad de alcanzar un marco objetivo y controlable para las preocupaciones en la materia.

I. Introducción

Con la promulgación de la Ley N° 20.600, del 28 de junio de 2012, que crea los Tribunales Ambientales (en Antofagasta, Santiago y Valdivia), y cuando ya se ha dado inicio a los procesos de integración de sus cargos, cabe volver a preguntarse por la situación de nuestra institucionalidad ambiental y su capacidad de arribar a soluciones socialmente legitimadas.

Una rápida revisión permitirá advertir que, indudablemente, se ha avanzado en arbitrar las herramientas que permitan compatibilizar el indispensable desarrollo y el necesario cuidado del patrimonio ambiental. Con leyes como la ya aludida, y la N° 20.417, de 26 de enero de 2010 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, Chile ha dado un paso muy importante tendiente a configurar un sistema institucional fuerte y capaz de encauzar la creciente demanda social por el resguardo del medioambiente.

En ese marco, los Tribunales Ambientales vienen a ser, probablemente, la última gran pieza del engranaje de servicios y atribuciones creados para normar, fiscalizar y sancionar, en procura del equilibrio que dé sustentabilidad a la irrenunciable búsqueda por entregar a todos los habitantes del país, las condiciones para su máxima realización material y espiritual. Así, no parece aventurado afirmar que, pese a las movilizaciones promovidas en el último tiempo contrarias a determinadas actuaciones de la autoridad, la situación de la institucionalidad medioambiental es buena y será aún mejor en el futuro.

No obstante lo dicho, es preciso analizar, también, la actuación de nuestros tribunales superiores de justicia, pues llama la atención algunos fallos que podrían debilitar la institucionalidad medioambiental. Al revisar algunas sentencias de este año -que más adelante se analizan con mayor detalle- es posible advertir lo que parecen ser errores o incorrecciones que recaen en las siguientes materias:

Primero, en la posibilidad de impugnar, en sede de protección, actos trámite del procedimiento administrativo de evaluación ambiental. Estos no son impugnables por medio de recurso de protección, pues no son susceptibles de afectar garantías constitucionales. Actos como el Informe Consolidado de Evaluación o el examen de admisibilidad, no constituye un acto terminal, sino que sólo uno de trámite, es decir, es de aquellos actos que, insertados en el procedimiento administrativo, sirven como antecedente o requisito para la dictación del acto final, que es la decisión que adopta la Comisión Regional de Evaluación Ambiental, y que se traduce en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Este principio ha sido cuestionado en los fallos de Río Cuervo y Bocamina, situación que podría generar una paralización completa de la evaluación ambiental de proyectos, ya que cualquier acto de mero trámite, de los muchos que existen en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, podría ser objeto de un recurso de protección.

En segundo lugar, algunos fallos que se verán a continuación abordan de manera muy discutible el tratamiento del principio de deferencia administrativa. En su virtud, los aspectos técnicos de la calificación corresponde que sean evaluados por la autoridad administrativa, pues intervenir en materias de conocimiento específico importaría arrogarse el ejercicio de competencias que se han determinado como propias de la administración activa (criterio refrendado por ejemplo en los fallos CS 2684-98, CS 1137-99, CS 3067-99, CS 04-2002, CS 4445-98, CS 83-99). La acción de protección es por naturaleza cautelar, por lo que no es el instrumento idóneo para discutir sobre consideraciones técnicas, siendo el papel del tribunal únicamente verificar si se cumplió con la legalidad vigente, y no entrar a considerar aspectos técnicos, que corresponden a un juicio de lato conocimiento. Este principio ha sido puesto en duda en las sentencias recaídas en los proyectos Río Cuervo, Bocamina, El Morro, Parque Eólico Chiloé y Paguanta.

Luego, también parece erróneo el carácter que se le ha dado en algunas oportunidades al Convenio 169 de la OIT. Este convenio, tal como ya lo ha dicho el Tribunal Constitucional, es de carácter programático salvo

el deber de consulta contenido en sus artículos 6° y 7°. Esta afirmación ha sido relativizada por fallos como el recaído en el proyecto El Morro, en el cual se hace mención a la aplicación de otros artículos del referido convenio, por ejemplo en materia de distribución de los beneficios de los proyectos a los pueblos indígenas afectado.

II. Algunos fallos que parecen no ajustarse a derecho

1. Proyecto Rio Cuervo (rol n° 2463-2012)

Con fecha 11 de mayo de 2012, la Excma. Corte Suprema revocó la sentencia de primera instancia dictada por la I. Corte de Apelaciones Coyhaique, acogiendo el recurso de protección interpuesto en contra del Informe Consolidado de la Evaluación (ICE) del proyecto “Central Hidroeléctrica Cuervo”. Ordenó dejar sin efecto dicho acto trámite, señalando que *“previo a pasar el Estudio de Impacto Ambiental a la Comisión de Evaluación Ambiental para que ésta se pronuncie respecto de la aprobación o rechazo del proyecto “Central Hidroeléctrica Cuervo”, el titular del mismo –Energía Austral Limitada-, deberá realizar el estudio de suelo indicado por el SERNAGEOMIN a que se hace referencia en el considerando octavo de este fallo, el que deberá ser incluido por la parte recurrida en el Informe Consolidado de Evaluación que servirá de base al pronunciamiento de dicha Comisión.”*

Debe tenerse presente que en el marco del proceso de evaluación del impacto ambiental del proyecto arriba señalado, el SERNAGEOMIN, órgano público técnicamente competente para informar sobre la materia cuestionada por los recurrentes, se pronunció conforme con la información contenida en el último Adenda presentado por el titular (Adenda N° 4), y al efecto, señaló como exigencia en su pronunciamiento que *“el titular del proyecto presente a la autoridad competente un estudio de detalle de las erupciones holocenas enfocado a los depósitos piroclásticos, tales como caída y flujos piroclásticos, ash flow, scoria flow; ello en el entorno inmediato del volcán Cay. El mencionado*

estudio de erupciones holocenas deberá ser presentado previo al inicio de la construcción del embalse, y conforme a sus resultados se deberán proponer el plan de prevención correspondiente.”

Así, en las páginas 197 y 241 del Informe Consolidado de la Evaluación, el Servicio de Evaluación Ambiental procedió a incorporar el pronunciamiento técnico del órgano que por ley tiene tuición sobre los aspectos geológicos asociados a la evaluación, quedando entonces, en idénticos términos a lo informado durante la evaluación.

No obstante lo anterior, en el considerando noveno del fallo, la Corte Suprema señala: *“Que en estas circunstancias, el ICE adolece de ilegalidad por haber ignorado la recomendación del SERNAGEOMIN y no contener el estudio de suelo indicado, que, a juicio de esta Corte, resulta imprescindible para que el proyecto pueda ser sometido a la aprobación o rechazo de la Comisión de Evaluación Ambiental. Por tanto, la situación descrita refleja la infracción de los artículos 24 y 27 del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, otorgando mérito suficiente para acoger la acción constitucional impetrada.”*

De esta forma, lo que señala la Corte Suprema que incumplió el SEA, es justamente lo que este servicio hizo, al incorporar en las páginas 197 y 241 del Informe Consolidado de la Evaluación el pronunciamiento técnico del SERNAGEOMIN, en idénticos términos a lo informado por éste durante la evaluación ambiental del proyecto.

2. Proyecto “Optimización Central Termoeléctrica Bocamina Segunda Unidad” (Rol 3141-2012)

Con fecha 15 de junio de 2012, la Tercera sala de la Excm. Corte Suprema revocó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Concepción, acogiendo el Recurso de Protección presentado contra la resolución que admite a trámite el proyecto “Optimización Central Termoeléctrica Bocamina Segunda Unidad”, ordenando que el titular del proyecto presente un Estudio de Impacto Ambiental a la Comisión de Evaluación de la Región del Bio Bio.

El titular del proyecto “Ampliación Central Bocamina (Segunda Unidad)” es Endesa, y corresponde a una central termoeléctrica de 350 MW de potencia. Dicho proyecto fue sometido al SEIA el 28 de julio de 2006, a través de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), siendo calificado favorablemente por la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema) de la Región del Biobío, a través de la Resolución Exenta N° 206/07, de fecha 2 de agosto de 2007 (en adelante la RCA).

Producto de estudios de ingeniería realizados a partir del año 2008, el titular optó por optimizar el diseño de la Segunda Unidad, lo que permitiría mejorar su funcionamiento en términos ambientales y de seguridad¹, sin modificar las características esenciales del proyecto aprobado, lo que, a la vez, podría permitir un aumento de potencia en 20 MW, presentando en consecuencia la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) “Optimización Central Termoeléctrica Bocamina Segunda Unidad”. Actualmente el proyecto se encuentra en etapa evaluación del Adenda N° 2 por parte de los servicios sectoriales. Cabe destacar que ninguno de ellos ha hecho alusión a la necesidad de que el proyecto deba ingresar por un EIA.

El recurso de protección se presenta contra la resolución que admite a trámite el proyecto. Se trata, por tanto, sólo del inicio del procedimiento de evaluación ambiental. Este primer punto ya hace dudosa la procedencia del recurso de protección, por no tratarse de un acto terminal que pueda

¹ El Proyecto Optimización Central Termoeléctrica Bocamina Segunda Unidad considera modificaciones al proyecto original, como por ejemplo, el cambio del tipo de caldera (reemplazando la caldera del tipo “circulación natural” por una caldera del tipo “circulación asistida”), lo que conllevaría la redistribución de los equipos y obras de la Segunda Unidad, traduciéndose en un ahorro en los consumos de energía internos y en un aumento posible de 20 MW de potencia. Adicionalmente, se optimiza el manejo de insumos y residuos, y se aumenta la eficiencia y seguridad del suministro eléctrico de la Segunda Unidad. De acuerdo a lo señalado en la DIA, las emisiones a la atmósfera del proyecto en relación al proyecto originalmente aprobado, son equivalentes para SO₂ y CO, mientras que para NO_x y MP, los valores de emisión son menores en un 13% y 33% respectivamente. En materia de residuos (domésticos, líquidos, industriales y peligrosos), no habría diferencias en relación al proyecto original aprobado, salvo en los industriales no peligrosos que aumentarían menormente.

vulnerar alguna garantía constitucional. Para esto está precisamente el proceso de evaluación ambiental establecido en la Ley N° 19.300. Indica la CS que *“...el acto cuestionado no contiene fundamentos ni motivos que den cuenta de las razones consideradas por la autoridad para adoptar tal decisión, lo así resuelto deviene en arbitrario, pues aparece como una actuación desprovista de sustento, más producto de la pura voluntad de su autor que de fundamentos que la expliquen y legitimen, pues un proyecto que fue aprobado por Estudio de impacto ambiental y que ahora pretende modificaciones de la importancia y entidad que ya han sido referidos no puede ser sometido a una mera Declaración”*.

Sin embargo, debe tenerse presente que el test de admisibilidad es un acto formal y no una evaluación de fondo. Lo que busca dicho test es analizar si el estudio o declaración consideró las exigencias formales. Se estima que el error de la Corte Suprema está en pretender que con este examen de admisibilidad se está considerando el fondo del proyecto, cuando en la realidad sólo se está revisando si el estudio o declaración está completo en relación a las exigencias legales y reglamentarias. Por ello, parece equivocado el actuar del máximo tribunal, ya que la evaluación de fondo sobre si procede un Estudio o Declaración de Impacto Ambiental le corresponde a los órganos sectoriales que evalúan. El hecho de que el proyecto haya sido admitido a trámite no implica que dichos órganos no puedan solicitar luego un Estudio de Impacto Ambiental si estiman que el proyecto puede generar alguno de los efectos del artículo 11 de la Ley N° 19.300, como más adelante se indicará.

Sin embargo la Excm. Corte Suprema indica que *“así las cosas, la calificación de impacto ambiental de la que trata el artículo 11 ter del cuerpo legal anteriormente invocado para los casos de modificación de un proyecto, sólo se satisface por medio de un Estudio de Impacto Ambiental y no de una mera Declaración, al contrario de lo que se pretende, pues sólo de ese modo es posible establecer si las modificaciones introducidas a la planta generadora importarán el mejoramiento ambiental y no un peligro o daño para el entorno en que se ubica”* (Considerando quinto).

Continúa el considerando sexto expresando que *“La necesidad del Estudio de Impacto Ambiental en este caso resulta abonada por los principios que inspiran y sobre los cuales se desarrolla la regulación ambiental en nuestro ordenamiento, en particular los principios de prevención y de responsabilidad, que sólo se cumplen si los evaluadores aplican desde un inicio sus especiales conocimientos sobre la materia, cuestión que sólo resulta posible con un Estudio de Impacto Ambiental, al igual como se hizo al momento someter a ese procedimiento los proyectos originales, y no con una mera Declaración de parte interesada como ahora se pretende, que a todas luces es insuficiente”*.

El análisis de la Corte es errado y se aparta de la legalidad, puesto que la Ley N° 19.300 establece claramente el modo en que deben evaluarse los proyectos. Es así como su artículo 10 establece qué tipologías de proyectos deben ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Por su parte, el artículo 11 es el que diferencia qué proyectos deben evaluarse a través de un Estudio de Impacto Ambiental, en base a si generan o presentan a lo menos uno de los efectos, características o circunstancias allí señalados².

La Excmá. Corte Suprema, para fundar su sentencia, no hace un análisis del artículo 11, sino que señala que *“no se entiende cómo una Declaración de Impacto Ambiental permita evaluar una cuestión técnica compleja... pues un proyecto que fue aprobado por un Estudio de impacto ambiental y que ahora pretende modificaciones de la importancia y entidad que ya han sido referidos no puede ser sometida a una mera*

2 a) Riesgo para la salud de la población, debido a la cantidad y calidad de efluentes, emisiones o residuos; b) Efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables, incluidos el suelo, agua y aire; c) Reasentamiento de comunidades humanas, o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos; d) Localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas, sitios prioritarios para la conservación, humedales protegidos y glaciares, susceptibles de ser afectados, así como el valor ambiental del territorio en que se pretende emplazar; e) Alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona, y f) Alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural.

declaración (considerando séptimo)”. Lo discutible es que la sentencia no hace análisis técnico alguno en ninguno de sus considerandos y tampoco indica cuál es el efecto, característica, o circunstancia de los taxativamente señalados en el aludido artículo 11, que ameritaría que el proyecto ingrese por un EIA.

La determinación de la vía de ingreso (DIA o EIA) es precisamente parte de lo que analiza el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, cuestión que máximo tribunal omite señalar. Para este caso particular, y como se ha indicado precedentemente, ninguno de los servicios sectoriales, luego de sus análisis técnicos, ha requerido que el proyecto ingrese por un EIA. No se entiende entonces bajo qué supuestos llega a esa conclusión.

3. Proyecto Parque Eólico Chiloé (rol n° 10.090-2011)

El 22 de marzo de este año, la Exma. Corte Suprema revocó la sentencia de la I.Corte de Apelaciones de Puerto Montt, y acogió el recurso interpuesto contra la resolución que califica favorablemente el proyecto “Parque Eólico Chiloé” (Rol N° 10090-2011), fundando su decisión en que a su juicio es necesario un Estudio de Impacto Ambiental para la evaluación del proyecto, instrumento que como tal comprende un procedimiento de participación ciudadana, el que deberá ajustarse además a los términos del Convenio N° 169 de la OIT.

Entre los temas relevantes de la sentencia, el considerando octavo establece que se requiere, respecto del contenido de la consulta, que ésta permita a los pueblos indígenas: “...*posibilidades reales de influir en la implementación, ubicación y desarrollo del proyecto, con el objeto de brindar la protección de sus derechos y garantizar el respeto en su integridad*”. Esto sin duda aumenta el estándar de participación de las comunidades indígenas a juicio de la CS, pero deja en una situación incómoda al SEIA dado que a través de este instrumento resulta imposible “*influir en la implementación, ubicación y desarrollo del proyecto*”.

Lo anterior es similar a lo señalado por la Corte respecto del proyecto “Sondaje Prospección Paguanta” (ROL N° 11.040-2011). En este caso incluso la Corte se refiere a que esa posibilidad de influir debe ser desde la gestación del proyecto.

4. Sondaje Prospección Paguanta (rol n° 11.040-2011)

La sentencia de fecha 30 de marzo de 2012 revoca la sentencia dictada por la I.Corte de Apelaciones de Iquique, en sede de protección.

El máximo tribunal declara que se deje sin efecto la Resolución de Calificación Ambiental y ordena que el proyecto “... *deberá someterse a un Estudio de Impacto Ambiental, cuyo procedimiento de participación ciudadana previsto en los artículos 26 a 31 de la Ley N° 19.300 se rija por los estándares del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales*”.

Nuevamente, en este caso la Corte eleva la vara y deja al Sistema de Evaluación Ambiental en una situación de injustificada insuficiencia, cuando dice, en el considerando noveno de la sentencia, que la consulta debe brindar a las comunidades indígenas “... *posibilidades reales de influir en la gestación y forma de desarrollo del mismo, en consideración a la necesidad de protección de los derechos de esos pueblos y garantizar el respeto de su integridad*”.

La tramitación como Declaración en lugar de un Estudio de Impacto Ambiental, y la omisión de la consulta indígena en los términos en que la Corte lo ha requerido para este caso, devienen en que señale en su considerando décimo: “...*que la Resolución de Calificación Ambiental impugnada, incumple la obligación de fundamentación de los actos administrativos, porque no es fruto de un claro proceso de consulta en el que se hayan tenido en cuenta las aspiraciones y formas de vidas de las comunidades originarias interesadas.*”

Se repite entonces el mismo error: extender en demasía, fuera de los límites consagrados en la ley, los requisitos de validez de la consulta indígena.

III. Fallos que se consideran ajustados a derecho

1. Proyecto Hidroaysén (rol n° 10.220-2011)

La Excmá. Corte Suprema, con fecha 4 de abril de 2012, confirmó la sentencia de la Corte de Apelaciones de Puerto Montt, rechazando los recursos de protección (6) interpuestos en contra de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Aysén.

Aspectos relevantes del fallo:

a. Afectación del Parque Nacional Laguna San Rafael

La Corte resuelve que la ejecución de un proyecto como el que se pretende en un parque nacional no se encuentra prohibida por la ley. Sólo se impone la obligación de someterse al SEIA mediante un Estudio de Impacto Ambiental, como ha ocurrido en este caso.

En cuanto a la circunstancia que se permita la afectación de un sector del parque y que como medida de compensación se agreguen 100 hectáreas de superficie colindantes a los actuales límites del Parque Nacional Laguna San Rafael, lo que involucra alterar los límites del área sin que exista una ley para ello como lo dispone la Convención de Washington, la CS señala que la Constitución consagra en su artículo 6o las materias que son objeto de ley, dentro de las cuales no se contemplan los límites de los parques nacionales, de modo que no existe impedimento para que su modificación se haga a través de un instrumento distinto al de una ley.

b. Afectación del huemul

La Excmá. Corte Suprema establece que cualquier proyecto de los señalados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 produce un impacto

ambiental, por lo que debe aceptarse que un proyecto de esta envergadura generará una alteración del medio ambiente, y no puede pretenderse que el Huemul no se vea afectado en forma alguna.

Estima que el proyecto ha propuesto suficientes medidas de compensación (Estudio de Cérvidos y creación de área de conservación de 11.560 Ha).

c. Predicción y evaluación de eventuales situaciones de riesgo

Los recurrentes sostienen que casi todos los pronunciamientos están condicionados a la entrega de información adicional previa a la construcción del proyecto (estudios o informes que debe aprobar una autoridad) y que esto vulnera el principio preventivo del sistema de evaluación. Dentro de los riesgos que no habrían sido evaluado, según ellos, se encuentran: (i) fenómenos glófs, que implican el desborde de un glaciar con descarga de agua, roca y sedimento, y (ii) fluctuaciones de caudal. Señalan que esto no les permite participar de la evaluación completa

La Corte sostiene que las condiciones impuestas no atentan contra la legalidad ni constituyen arbitrariedad. Indica que la propia ley de medio ambiente considera artículos que suponen la posibilidad de exigir condiciones en la Resolución de Calificación Ambiental. Adicionalmente, expone que estos estudios deben ser aprobados por las autoridades competentes (Dirección General de Aguas y Dirección de Obras Hidráulicas), en base a un procedimiento administrativo como el regulado en la Ley N° 19.880, que considera la participación de los interesados.

d. Fragmentación del proyecto hidroeléctrico de la línea de transmisión

La Excm. Corte Suprema es clara al señalar que la ley no exige que los proyectos deban presentarse conjuntamente. Lo que prohíbe el artículo 11 bis de la Ley 19.300, es que a sabiendas se fraccione un proyecto o actividad con el objeto de variar el instrumento de evaluación o de eludir el ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, lo que no se advierte que haya ocurrido en este caso.

Votos disidentes

La sentencia contiene dos votos disidentes, que en lo medular se refieren a que la Comisión de Evaluación Ambiental de Aysén habría incurrido en ilegalidad al dejar de aplicar el texto expreso de la ley y obviar los principios que la rigen (principio preventivo), otorgando una calificación favorable a un proyecto que no cumple con la obligación que prescribe el artículo 12 letras d) y e) de la Ley N° 19.300 y que obliga a considerar una predicción y evaluación del impacto ambiental del proyecto o actividad, incluidas las eventuales situaciones de riesgo; como también las medidas que se adoptarán para eliminar o minimizar los efectos adversos del proyecto o actividad y las acciones de reparación que se realizarán, cuando ello sea procedente.

Dichas supuestas ilegalidades se relacionan con (i) la afectación del Parque Nacional Laguna San Rafael y del huemul y (ii) la ponderación de los efectos glófs y de fluctuaciones de caudal. Respecto de ambos riesgos la RCA exige estudios que deberán ser validados antes del inicio de la etapa de construcción, considerando los Ministros disidentes que esto excede la ley y por ello infringe las garantías constitucionales.

2. Proyecto línea de transmisión en poste de hormigón 110kv Melipeuco-Freire (rol n° 1602-2012)

El máximo tribunal, por Sentencia de fecha 8 de junio de 2012, conociendo de la apelación en contra de la Sentencia de la Corte de Apelaciones de Temuco de fecha 20.01.12, que acogió el recurso de protección interpuesto por la Asociación Indígena Tragun Mapu Maile Allipén y otras comunidades indígenas en contra de la Resolución Exenta N° 127, de fecha 4 de noviembre de 2011 (RCA) dictada por la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de La Araucanía, que calificó favorablemente la Declaración de Impacto Ambiental del proyecto “Línea de Transmisión en Poste de Hormigón 110Kv Melipeuco-Freire”, (Rol Ingreso 349-2011), acoge y

revoca la sentencia recurrida rechazando el recurso de protección interpuesto Rol N° 1602-2012.

El fallo de la I. Corte de Apelaciones de Temuco, dando aplicación al artículo 6 del Convenio 169 OIT, referido al deber de consulta: “... *ordena que el proyecto referido sea ingresado al Sistema de Evaluación Ambiental por medio de un Estudio de Evaluación Ambiental (EIA), debiéndose dar cumplimiento con el deber de consulta a las comunidades recurrentes contemplado en el artículo 6 del Convenio N° 169 de la OIT*”.

La Corte Suprema expresa que la proximidad de las Comunidades Indígenas o de los sitios de significación cultural no es suficiente para dar por acreditada la significancia de los impactos a que se refiere el artículo 11 de la Ley N° 19.300. Con ello cambia la doctrina establecida en el fallo del Parque Eólico Chiloé, en que bastó la proximidad de las comunidades y sitios de significación cultural para entender la afectación.

Indica además la Corte, acertadamente en este caso, que no se ha logrado acreditar por los recurrentes de protección la mencionada afectación, y por ello no resulta procedente realizar un EIA y menos una consulta en el marco del SEIA.

Finalmente, el máximo tribunal aplica un criterio restringido de tierras indígenas, entendiendo que son sólo aquellas que señala el artículo 12 de la Ley 19.253, Ley Indígena.

IV. Conclusión

Como se ha visto, la Excma. Corte Suprema parece haber incurrido en errores que impactan la credibilidad de nuestro orden medioambiental, y su capacidad de arribar a soluciones conforme a derecho que transmitan su legitimidad a la sociedad, cada vez más activa y sensible a estas materias.

Las observaciones que se han hecho en este trabajo, han dicho relación fundamentalmente con las siguientes cuestiones:

- En primer lugar, con la posibilidad de impugnar, en sede de protección, actos trámite del procedimiento administrativo de evaluación ambiental. Se ha señalado que éstos no son impugnables por medio de recurso de protección, pues no son susceptibles de afectar garantías constitucionales. La relativización de este principio podría generar una paralización completa de la evaluación ambiental de proyectos, ya que cualquier acto de mero trámite, de los muchos que existen en el procedimiento administrativo de evaluación ambiental, podría ser objeto de un recurso de protección.

- En segundo lugar, la Corte en algunos casos incursiona en dominios que son de competencia de la administración activa. Además, se ha sostenido que la acción de protección es por naturaleza cautelar, por lo que no es el instrumento idóneo para discutir sobre consideraciones técnicas, siendo el papel de las Cortes únicamente verificar si se cumplió con la legalidad vigente, y no entrar a la consideración de aspectos técnicos, que corresponden a un juicio de lato conocimiento.

- Finalmente, también parece un error el carácter que se le ha dado en oportunidades al Convenio 169 de la OIT. Este convenio, tal como ya lo ha dicho el Tribunal Constitucional, es de carácter programático salvo el deber de consulta contenido en sus artículos 6° y 7°. Esta afirmación ha sido relativizada por fallos como el recaído en el proyecto El Morro, en el cual se hace mención a la aplicación de otros artículos del referido convenio, por ejemplo en materia de distribución de los beneficios de los proyectos a los pueblos indígenas afectados.

Sistema educativo de Finlandia: algunas claves del éxito

• 3 de octubre de 2012 •

Hace casi cuatro décadas Finlandia comenzó un conjunto de reformas educacionales que, desde el comienzo del presente siglo, la ha instalado en los primeros lugares de los rankings internacionales. En momentos en que el debate por mejorar la calidad de la educación acapara la atención nacional, conviene conocer algunas de las claves que explican el éxito finlandés. Recientemente los medios de comunicación informaron acerca de una alianza entre universidades finlandesas y las universidades del Cruch, que colaborará en la formación de profesores chilenos. En este documento se describen cada una de las etapas escolares que existen en este país europeo y cómo se organizan y financian. En segundo lugar se analiza la carrera docente finlandesa, para explicar someramente una de las principales razones del éxito de este sistema educativo.

I. Introducción

Finlandia tiene 5.387.000 habitantes¹ y una superficie total de 338.000 km². Las lenguas oficiales son el finés y el sueco, aunque sólo un 5% de la población habla este último idioma (tienen sus propias escuelas y su propia formación docente).

De acuerdo a una evaluación internacional que la OECD lleva a cabo en materia educativa –denominada PISA– la cual mide aprendizajes en lectura, matemáticas y ciencias naturales, Finlandia se encuentra en los primeros lugares en todas las materias, muy por sobre el promedio de los demás países que rinden la misma evaluación. ¿Qué hace este país para lograr el éxito que tiene en esta materia? Finlandia ofrece un material excepcional para reflexionar sobre la organización de la educación, las inversiones más rentables, la formación docente, la autonomía de los centros y la cantidad de opciones ofrecidas a los alumnos. ¿Qué pueden aprender otros países de su experiencia? Muchas veces, la primera reacción de los expertos en políticas públicas educativas ante resultados decepcionantes en las comparaciones de PISA ha sido intentar aumentar los aportes de base. Sin embargo, no hay una relación directa entre la inversión en educación y la mejora en los resultados.

A principios de 1990 Finlandia sufrió una de las peores recesiones económicas de su historia. Esto lo llevó a ser un país prudente y a utilizar sus recursos de forma adecuada. En materia de educación, lo anterior se ha traducido en un proceso de selección de profesores bastante riguroso; sueldos equiparables a los de otras profesiones de alto nivel; garantía de un puesto de trabajo al terminar la universidad; colegios homogéneos en calidad, y lo más relevante de todo, todos los menores de Finlandia tienen asegurada su educación básica, secundaria o formación profesional y superior, incluso, los magister o doctorados, siempre que los mismos sean responsables con sus

1. Véase <http://datos.bancomundial.org/pais/finlandia>

estudios y vayan avanzando las diferentes etapas escolares que les toque enfrentar².

II. Sistema educativo

La legislación educacional y los principios generales de las políticas de educación finlandesa, están a cargo del Parlamento. El Ministerio de Educación es la autoridad máxima, quien debe preparar la legislación sobre educación y las correspondientes propuestas presupuestarias y resoluciones del Consejo del Estado. La autoridad rectora de la educación básica y de la enseñanza secundaria superior general y de formación profesional es el Consejo Nacional de Educación³. Los gobiernos provinciales del país también intervienen en asuntos de educación, particularmente en su seguimiento y en aspectos vinculados con la seguridad jurídica⁴.

En cuanto al financiamiento, es el Ministerio de Educación el organismo que otorga los recursos para la educación básica y complementaria, la escuela superior profesional, la enseñanza y la investigación de las universidades, la formación profesional complementaria, la educación no formal de adultos y las actividades matutinas y vespertinas de los escolares. La forma de proveerlo es a través de asignaciones establecidas por ley y de ayudas discrecionales a los municipios para cubrir los costos operativos y las inversiones de creación de establecimientos. El monto va a depender de las cantidades de alumnos y otros indicadores que

2. Véase “*La Escuela Finlandesa, clave del éxito de la Nación*”, FINFO una ventana a Finlandia, Ministerio de de Asuntos Exteriores, Dpto. de Comunicaciones y Cultura, Valtioneuvosto, Finlandia, 2012, p. 5.

3. El Consejo Nacional de Educación es un órgano subordinado al Ministerio, tiene muchas tareas relacionadas con la prestación de la educación y su desarrollo. Por ejemplo, se establece el currículo básico nacional para la educación en general y los requisitos de calificación para la educación y la formación profesional.

4. Véase “*Educación y Ciencia en Finlandia*”, Ministerio de Educación, Editorial Universitaria de Helsinki, Helsinki, Finlandia, 2008, p. 10.

reflejan la extensión de la gestión, y en un monto unitario por alumno que se calcula cada año con anticipación.

Antes de entrar a detallar cada etapa de la vida escolar de un alumno, es importante señalar que en Finlandia el sistema educativo está diseñado con muy pocas horas lectivas. En total tienen 190 días de clases al año, éstas comienzan a mediados de agosto y terminan a principios de junio. Tienen vacaciones de verano por más de dos meses. Durante los primeros dos grados, la jornada escolar no puede durar más de 5 horas y en el resto de los niveles y en la educación complementaria puede durar hasta 7 horas. En promedio pueden llegar a tener entre 19 y 30 horas de clases a la semana, esto va relacionado al grado de enseñanza básica que van teniendo.

Tanto la educación preescolar, como la educación básica están a cargo de los municipios, quienes también deben organizar la enseñanza de segundo ciclo.

2.1 Educación Preescolar

Como ya se mencionó los Municipios tienen la obligación de brindar educación preescolar. Pese a que ésta es optativa, la regla general es que todos los niños realicen este ciclo a partir de los 6 años, edad a partir de la cual la educación es gratuita. Desde el nacimiento hasta los 6 años, los niños pueden estar en guarderías infantiles o grupos de menores atendidos en residencias privadas, pero esto tiene un costo que está relacionado con los ingresos de los padres.

El objetivo de esta etapa escolar es fortalecer las competencias de aprendizaje de los niños como parte de la educación infantil y en ella se emplean recursos que apoyan un multifacético desarrollo y crecimiento del niño. En Finlandia las madres pueden gozar hasta 43 semanas de licencia maternal con aproximadamente dos terceras partes de su salario. Este permiso se puede combinar con vacaciones y en la práctica la ausencia por maternidad podría extenderse a un año. En teoría las

madres tienen el derecho de extender su licencia o permiso por dos años más, para alcanzar tres años en total⁵. Además existe una licencia matrimonial que puede compartirse con el padre del menor.

En nuestro país la educación preescolar tampoco es obligatoria, pero es altamente recomendable por los beneficios que trae, es por esto que el Gobierno ha realizado diversos esfuerzos por aumentar la cobertura a nivel nacional. Este tipo de educación se imparte a través de instituciones de carácter público y privado.

2.2 Educación Básica

La educación básica comienza a los 7 años de edad, tiene una duración de nueve años y es gratuita (los alumnos también reciben beneficios sociales como alimentación en los establecimientos, transporte escolar y servicios integrales de bienestar), obligatoria e igual para todos los alumnos. Durante los primeros seis años, las clases son impartidas por profesores generalistas (profesores que están a cargo de impartir todas las materias) y los últimos tres años, cada profesor está encargado de una asignatura especial. Las evaluaciones numéricas comienzan en quinto año. El órgano encargado de desarrollar las pautas para los programas de estudios de todo el país, es el Consejo Nacional de Educación. En base a estas pautas se generan los programas por municipio o por escuela.

En Finlandia existe, además, una enseñanza especial que está orientada a alumnos que sufren alguna discapacidad, enfermedad, retardo mental u otra complicación; dentro de lo posible, se integra al resto de la enseñanza. En caso contrario, se imparte en aulas específicas. Una discapacidad o una enfermedad también puede ser motivo para extender el período de escolaridad obligatoria, que comenzará el año en que el menor cumpla seis años y durará once. A quienes han completado los estudios de educación básica se les ofrece un año de

5. Véase Andere m. Eduardo. *“Finlandia el éxito en PISA y más allá comienza en primaria y más atrás”*, Huixquilucan, Estado de México, 2011, p. 35.

educación complementaria. Su objetivo es lograr que el joven continúe estudios de segundo ciclo⁶. La Educación Secundaria Superior y la Formación Profesional duran tres años en promedio, fluctuando entre los dos y los cuatro años.

En Chile este tipo de educación es la equivalente en nuestro país a la enseñanza básica o primaria, la cual tiene una duración de 8 años y se imparte en forma privada o pública, a través de colegios municipales, colegios particulares subvencionados por el Estado y colegios particulares pagados.

III. Educación Secundaria Superior y Formación Profesional

3.1 Educación Secundaria General o Bachillerato

Se denomina así porque los alumnos deben rendir el examen nacional de bachillerato para obtener el diploma de bachiller. Esta etapa escolar está organizada en cursos y no en módulos anuales (los alumnos deben cursar al menos 75 cursos, cada curso dura en promedio 38 horas) y se postula habiendo completado la educación básica. Cuando hay más postulantes que vacantes, los institutos eligen a sus alumnos en función de sus notas anteriores. Hay un escaso porcentaje de abandono de estudios secundarios. Esta educación es brindada por municipios, mancomunidades de municipios, asociaciones o fundaciones que cuenten con la correspondiente licencia expedida por el Ministerio de Educación.

Toda la enseñanza secundaria superior es gratuita para los alumnos regulares. Los alumnos que realicen asignaturas aisladas podrían pagar un arancel. Además hay que pagar por los materiales didácticos y el examen de bachillerato. El Estado contribuye a la financiación de la educación con asignaciones establecidas por ley, cuyo monto se basa en la cantidad de alumnos y un costo unitario por alumno.

6. *Ibidem.* p.22.

El examen nacional de bachillerato se imparte dos veces al año, en primavera y en otoño. Puede rendirse de una sola vez o parcialmente entre no más de tres convocatorias consecutivas. La prueba consiste en cuatro pruebas: lengua materna (finlandés, sueco o sami) la cual es obligatoria, segunda lengua oficial, lenguas extranjeras, matemáticas y ciencias. De estas tres últimas debe elegirse una. Todo el proceso de titulación es responsabilidad de la Comisión de la Titulación del Bachillerato, la cual es designada por el Ministerio de Educación cada tres años.

En Chile la enseñanza media o educación secundaria vendría a ser el equivalente a este nivel de formación, la cual se imparte en nuestro país de la misma forma que la enseñanza básica. Una diferencia importante es que en nuestro país no se debe rendir ningún examen final para terminar la educación media, sólo se deben aprobar los ramos anuales. Otra diferencia relevante a considerar es que en nuestro país la enseñanza media se divide en cuatro años escolares y no en diferentes cursos.

3.2 Educación Secundaria Superior de Formación Profesional

La principal función de la educación secundaria superior finlandesa es brindar herramientas para desarrollarse correctamente en la vida laboral. La formación profesional está organizada en institutos y por el sistema de contrato de aprendizaje.

Las titulaciones profesionales de grado básico suministran una amplia preparación para trabajar en una profesión y la capacidad más especializada requerida por un sector específico. Asimismo la obtención de una titulación básica otorga competencias generales para continuar estudios en universidades y escuelas superiores profesionales⁷. La duración de estos estudios es de 120 semanas académicas, de las cuales 90 son de formación profesional, 20 de cultura general y 10 de estudios optativos, además se exigen 20 semanas académicas de prácticas laborales en un centro de trabajo.

7. *Ibidem*. P. 29.

La formación profesional de grado básico se imparte principalmente en institutos, pero existe un número importante de alumnos que se titulan a través de centros de trabajos mediante un sistema de contrato de aprendizaje. También puede obtenerse el título a través de pruebas de destreza.

La enseñanza se basa en las pautas nacionales aprobadas por el Consejo Nacional de Educación y elaboradas en cooperación con el mundo del trabajo. Los proveedores de servicios de educación hacen programas de estudios locales en el marco de esas pautas⁸.

En nuestro país no existe un tipo de formación formal como este, que constituye una alternativa para el Bachillerato. Lo más cercano son liceos técnicos en los cuales los alumnos, al terminar el colegio, obtienen su licenciatura escolar y un título de alguna carrera técnica.

IV. Educación Superior

La educación superior en Finlandia se divide en dos segmentos: universidades y escuelas superiores profesionales. Ambos sectores tienen su perfil propio. Las universidades ponen énfasis en la investigación y la enseñanza científica, mientras que las escuelas superiores profesionales tienen un alcance más práctico⁹. Antes de describir cada uno de ellos, cabe señalar que en Chile es más fácil distinguir el grado que uno obtiene a través de las carreras que estudia, existe el título de técnico y de profesional y ambos tipos de carreras pueden ser impartidos por universidades y/o por institutos técnicos profesionales, esto va a depender de la orientación que le quiera dar cada establecimiento, asimismo existen universidades que se dedican más a la investigación que otras, pero aquí no puede distinguirse de

8. Ibídem. P. 29.

9. Véase “Sistema Educativo de Finlandia”, Dirección Nacional Finlandesa de Educación, p. 10.

manera formal. A continuación, los segmentos en los cuales se divide la educación superior en Finlandia:

4.1 Escuelas superiores profesionales

La misión de las escuelas superiores profesionales es impartir la educación superior para el ejercicio cualificado de profesiones, tanto en función de las necesidades de la actividad económica y de su desarrollo, como del progreso de la investigación y las artes. Asimismo, las escuelas superiores profesionales realizan labores de investigación y desarrollo aplicadas en apoyo del sector laboral y del desarrollo regional y de la estructura económica de su área de influencia¹⁰.

Este tipo de escuelas son centros de altos estudios multidisciplinarios y su desempeño se vincula con la economía y el desarrollo regional. Se organiza en ciclos formativos, lo que implica realizar estudios básicos y profesionales, materias de libre elección, prácticas laborales y un trabajo de fin de carrera. Además, se puede realizar una titulación de escuela superior profesional, lo que se equipara a una carrera universitaria en la vida laboral. Para realizar estos estudios superiores, se requiere adicionalmente tres años de experiencia laboral.

El funcionamiento de este tipo de educación se da a través de institutos municipales o privados que funcionan bajo licencia del Consejo de Estado, pero gozan de autonomía en cuanto a sus asuntos internos. Deben firmar acuerdos de objetivos con el Ministerio de Educación, los cuales se renuevan cada tres años y anualmente se acuerda el número de vacantes que habrá y la financiación de proyectos.

En cuanto al financiamiento, el Estado y los municipios solventan en conjunto el funcionamiento de las escuelas superiores profesionales, lo que se desglosa de la siguiente forma: financiación básica, producto de

10. Véase "Educación y Ciencia en Finlandia". Op. Cit., p. 36.

la cantidad de alumnos y un monto unitario, la financiación de proyectos y la financiación por rendimientos.

4.2 Universidad

Como se dijo anteriormente, el objetivo principal de las universidades es promover la libre investigación, la educación científica y artística. Se pueden realizar titulaciones inferiores (diplomaturas) y superiores (licenciaturas), licenciaturas de postgrados y doctorados. Los estudiantes deben completar primero la titulación inferior y luego realizar la superior. En cuanto a la selección de alumnos cabe señalar que ésta se realiza basada en las calificaciones y en pruebas de selección dependiendo la carrera.

En relación al financiamiento, éste proviene principalmente del Estado. Las asignaciones para gastos de operación se determinan en gran medida en base a los objetivos de titulaciones y a la cantidad de títulos expedidos. El financiamiento de los gastos de operación que se asigna a las universidades a través del Ministerio de Educación se compone de la financiación básica, la financiación de proyectos y la financiación por rendimientos. La financiación directa del Estado cubre alrededor del 64% del presupuesto universitario. Las universidades también tienen numerosas fuentes externas de financiamiento –por ejemplo, para proyectos de investigación– y fondos propios que obtienen de sus servicios arancelados como los estudios de extensión¹¹.

V. Educación de Adultos

Se ofrece educación para adultos en todos los niveles del sistema educativo, pudiendo realizar una amplia gama de estudios en el sistema

11. *Ibíd.* P. 39.

de educación no formal. Toda la educación de adultos es gratuita, excepto las titulaciones profesionales y profesiones especializadas.

En la educación profesional se han diseñado titulaciones por prueba de destreza en tres niveles diferentes: titulaciones de formación profesional de grado básico, titulaciones profesionales y titulaciones profesionales especializadas. Para las titulaciones de grado básico se debe demostrar el dominio de los conocimientos y destrezas necesarios en una profesión; para las titulaciones profesionales la capacidad exigible a un trabajador profesional y para las profesionales especializadas el nivel de cualificación para las tareas más exigentes¹².

Por otra parte, la educación no formal apoya, desde el enfoque de la educación permanente, el desarrollo multifacético de la personalidad del individuo y su capacidad para actuar en cooperación con otros¹³.

VI. Carrera docente

Un rasgo muy característico de la carrera de pedagogía en Finlandia, es el aprecio que tienen los habitantes de ese país por esa profesión. Cada año sólo un grupo muy selecto de alumnos logra ingresar a las once universidades que la imparten.

Como ya se señaló, de primero a sexto básico, es sólo un profesor quien enseña todas las materias, este mismo podría trabajar en preescolar o como monitor matutino o vespertino de los escolares. Sin embargo, se debe tener una maestría en Pedagogía en cualquier caso. El maestro de grado (de séptimo a noveno grado y nivel secundario) tiene una licenciatura respecto de su asignatura a enseñar y una materia de pedagogía como asignatura principal. De séptimo a noveno grado

12. *Ibíd.* P. 44.

13. *Ibíd.* P. 45.

de la enseñanza básica, bachillerato o de los estudios comunes de la formación profesional y educación de adultos, los docentes deben tener como requisito básico una licenciatura. Además, las universidades organizan la formación de maestros especializados y consejeros de estudios. El maestro especializado trabaja tanto en la escuela básica como en la formación profesional. Los consejeros de estudios trabajan en el grado séptimo a noveno de la escuela básica, en el bachillerato y en los institutos profesionales¹⁴. En cuanto a la preparación del profesor de formación, tanto a nivel secundario como superior deben tener: un título académico superior adecuado (o postgraduado); o un título de una escuela superior profesional adecuado; o la calificación más alta posible en su propio sector profesional, tras por lo menos tres años de experiencia laboral en el sector, y estudios pedagógicos. Generalmente los profesores de universidad deben tener un título doctoral u otro título de postgrado¹⁵.

En el ejercicio de sus funciones, el docente puede estar constantemente actualizándose como profesional. Son los municipios los encargados de organizar al menos tres días al año de capacitación complementaria para los docentes. Además, a nivel de Estado se organizan estudios de extensión, de esta forma los profesores pueden participar en programas de mantenimiento y profundización de su propia capacidad profesional, financiados por el Estado.

VII. Razones del éxito del modelo finlandés en materia educacional

Una de las principales fortalezas de la educación finlandesa es que garantiza iguales oportunidades de estudio para todos. Ello permite que los alumnos puedan asistir a la escuela que les corresponde según el sector donde viven. Aunque lo anterior no es obligatorio y los padres

14. *Ibidem*. P. 19.

15. Véase “*Sistema Educativo de Finlandia*”, *Op. Cit.*, p. 15.

pueden optar por una diferente, deben justificar la elección de un colegio diferente.

Otra fortaleza del sistema educativo la constituyen las actividades pre y post-escolares y la formación artística, las cuales promueven el desarrollo ético de los alumnos. Estas se llevan a cabo fuera del horario de clases y son organizadas por los municipios. La regla general es que cada alumno aprenda a tocar un instrumento y practique algún deporte. En este ámbito parece razonable que el clima tenga mucha incidencia.

En tercer lugar, existe una idea rectora que dispone que los niños deben crecer y desarrollarse sin presiones. En el aprendizaje se aprovechan sus etapas sensibles y se les alienta para que desarrollen su pensamiento propio y creatividad. En los grados iniciales, las familias reciben informes orales de la escuela. Los padres tienen aseguradas largas bajas maternales y parentales. A los seis años los niños pueden hacer un ciclo preescolar, gratuito, en una escuela o en una guardería. En la práctica casi todos participan en él¹⁶.

Un cuarto elemento que influye es el sistema de evaluación que tienen para medir a los establecimientos educacionales. Quienes imparten educación deben autoevaluarse, y someter su gestión a una evaluación externa. Esto permite desarrollar en forma constante la calidad de la enseñanza y de la investigación, entre otros. Es el Consejo de Evaluación de la Educación, el órgano encargado de realizar esta tarea. Este sistema también incluye a las universidades y escuelas superiores profesionales.

Un quinto elemento que favorece el buen desempeño, es que se garantiza la educación en todas las etapas de la vida. Como ya se mencionó anteriormente, incluso los adultos pueden recibir educación si lo estiman pertinente y la forma se adecua a ellos. El principio es que nunca se obstaculice el sendero de la educación.

16. *Ibidem*. P. 5.

Una crítica que se le ha hecho a este sistema es que al ser gratuito existen alumnos que se aprovechan del sistema y se demoran más de lo necesario en terminar sus estudios, ya que, además de la gratuidad, la vida de estudiante es relativamente barata por los beneficios asociados, como el transporte, entre otros.

En sexto lugar, y aunque no es medible, un factor importantísimo es la cultura de la confianza, sólo posible en una sociedad que –como la finlandesa– valora mucho la rectitud de las conductas por lo que tiene altos estándares de ética pública.

Por último y relacionado con lo anterior, lo más destacable del sistema finlandés es la calidad de sus docentes. La formación académica de los mismos es una garantía del nivel de enseñanza que brindan a sus alumnos, en vista que todos los maestros primarios de plantilla tienen título universitario. En los primeros seis grados suelen enseñar todas las materias del programa, vale decir, poseen un amplio bagaje cultural, y poseen una licenciatura en ciencias de la educación con énfasis en pedagogía. En el ciclo superior y en el bachillerato, cada asignatura es dictada por un licenciado en la especialidad respectiva, con estudios de pedagogía. También los maestros de las guarderías y del preescolar poseen un título superior. Los estudios pedagógicos son muy apreciados y populares, y los docentes gozan de un gran respeto social. A las pruebas de admisión de las facultades se presentan cinco aspirantes por cada plaza vacante¹⁷.

VIII. Conclusión

Si bien el sistema educativo finlandés está muy bien estructurado y organizado, parece no tener ninguna ventaja exclusiva que no pueda ser replicada en nuestro país o en otros. La diferencia, como se pudo

17. *Ibidem*. P. 7.

apreciar a lo largo de este trabajo, radica principalmente en la calidad del docente, que es el líder indiscutido de la sala de clases. En Chile, en cambio, los profesores hacen clases durante muchos años, sin ser evaluados ni capacitados permanentemente.

Por calidad docente debe entenderse no sólo formación académica, buenas instalaciones para su desempeño y buenas remuneraciones, sino que un gran compromiso con su trabajo. Tanto es así que en Finlandia los maestros gozan de libertad de enseñanza, aunque los programas y los objetivos escolares se elaboran a nivel nacional, cada maestro tiene la libertad para aplicar sus propios métodos en el aula¹⁸.

De acuerdo a lo anterior, sería muy beneficioso para nuestro país enfocar nuestros esfuerzos en elevar el nivel del cuerpo docente. Esto se logra mejorando su formación inicial, evaluando a los profesores a la entrada y a la salida de la carrera, y elevando los estándares de calidad que deben cumplir las instituciones que imparten la carrera de pedagogía. Pero donde se debe poner mayor énfasis es en el desarrollo profesional de los profesores, en la que debe ser una carrera dinámica y en constante mejora. Un paso en ese sentido parece ser el proyecto de ley que establece el sistema de promoción y desarrollo profesional docente del sector municipal que actualmente se discute en el Congreso Nacional. Sin lugar a dudas Finlandia es un ejemplo que da para pensar, a toda la comunidad educativa, pero especialmente a los profesores, por la gran responsabilidad que tienen al momento de educar a otro.

¹⁸ Ibídem. P. 8.

Temas Internacionales

Pasado y presente de las relaciones entre Chile y Bolivia

• 8 de agosto de 2012 •

A lo largo de los años el conflicto marítimo ha marcado las relaciones bilaterales entre Chile y Bolivia. No obstante el acercamiento producido en el último tiempo, la demanda histórica de Bolivia sigue presente cada vez con mayor intensidad. El siguiente trabajo resume la historia de las relaciones y tratados entre ambas naciones y señala las razones por las cuales es posible concluir que no hay temas limítrofes pendientes con el vecino país.

I. Introducción

Los principios de la política exterior de Chile y la relación con Bolivia

Los principios de la política exterior de Chile, que se han consolidado como una política de Estado, han sido definidos en torno a los siguientes elementos: preservación de la integridad territorial del Estado; respeto al derecho internacional; respeto a los derechos humanos y a la democracia; apertura económica, y responsabilidad internacional.

Estos principios han sido reforzados con la idea de propender al multilateralismo en el ámbito de las instituciones internacionales, vale decir, en las Naciones Unidas y en todos los organismos mundiales y regionales en los cuales Chile tiene representación.

La Guerra del Pacífico (1879-1884), tuvo tres grandes consecuencias territoriales que van a dar origen al diferendo Bolivia-Perú-Chile que se prolonga hasta nuestros días: a) Chile mueve su frontera hacia el norte; en consecuencia, b) Bolivia pierde su acceso al mar; y c) Chile obtuvo acceso a yacimientos de nitrato tanto de Bolivia como de Perú¹.

II. Principales conflictos en las relaciones entre los países después de la Guerra del Pacífico

Las relaciones diplomáticas con el vecino país se han ido forjando a partir de una serie de hitos que han significado épocas de acercamientos y otras de mayor distancia, y que han versado sobre distintos temas. Sin embargo, la mediterraneidad ha marcado el compás de las relaciones. En el apartado siguiente se revisará lo concerniente, específicamente, al tema marítimo. Sin perjuicio de ello, es necesario mencionar que un hito relevante en las relaciones entre Chile y Bolivia se produce luego del

1. Velázquez Elizarrarás, Juan Carlos: "El Problema de los Estado Mediterráneos o sin Litoral en el Derecho Internacional Marítimo. Un estudio de caso: El diferendo Perú-Bolivia-Chile, Anuario mexicano de Derecho Internacional, Vol. VII, 2007, p. 388.

fin de la primera guerra mundial. En efecto, en la conferencia de París de 1919 y en la Sociedad de Naciones en Ginebra en 1920, la delegación boliviana pidió revisar el tratado de 1904, frente a lo cual Chile tuvo que argumentar que ningún organismo tenía la competencia para intervenir en lo que respecta a la firma de instrumentos internacionales.

Otro acontecimiento relevante, al margen de la mediterraneidad, fue el ocurrido a propósito de las aguas del Río Lauca. Bolivia rompió relaciones diplomáticas por primera vez con nuestro país en 1962, producto de que Chile puso en operaciones la planta de generación hidroeléctrica en Chapiquiña lo que significó el uso de las aguas del Río Lauca y la consecuente molestia del gobierno boliviano.

Una nueva situación de conflicto se dio en el marco de aprovechamiento de las aguas del Río Silala, donde han existido diferencias en torno a la posibilidad de disponer de aguas que Chile considera como “río internacional”². Nuestro país se ha opuesto a las medidas que intentan interrumpir el flujo del río hacia Chile, medidas que se fundamentan en contratos celebrados entre el Estado Boliviano y compañías productoras de estaño a comienzos del siglo XX.

Las relaciones con el vecino país se restablecieron por un breve lapso durante el Gobierno Militar. En 1975, el Presidente Pinochet se reunió con el entonces Jefe de Estado Boliviano, Hugo Banzer en la localidad de Charaña, el 8 de febrero de 1975. A través del “Acta de Charaña”, los Presidentes tenían el objetivo de sentar las bases para una solución al tema de la mediterraneidad boliviana. La propuesta consistía en la cesión soberana a Bolivia de un corredor al Norte de Arica, con continuidad territorial hasta el mar. El litoral comprendía ocho kilómetros de costa. La compensación boliviana sería un canje territorial. Sin embargo, fue este canje el que no tuvo apoyo entre los bolivianos. A ello se sumó la oposición peruana en esta negociación lo que dificultó aún más

2. Los ríos internacionales son aquellos que, o constituyen fronteras entre países o discurren entre dos o más Estados y que, por tanto, están sujetas al Derecho Internacional”.

el acuerdo. El Gobierno peruano debía ser consultado en virtud del tratado de 1929³. En ese contexto, y ante lo que el Gobierno de Bolivia consideró una incapacidad de Chile de llegar a acuerdos con Perú, rompió nuevamente relaciones diplomáticas con nuestro país en 1978. Las negociaciones de 1975 constituyen el antecedente más concreto de solución al llamado problema marítimo boliviano.

Al no explicitarse una aprobación a las negociaciones encaminadas por Chile y Bolivia desde el Perú, las relaciones bilaterales entre los Presidentes Pinochet y Banzer se debilitaron. Desde ese momento los acuerdos asumidos se fueron disolviendo, las críticas internas a la conducción política de la dictadura boliviana fueron en aumento, el capital político se fue distanciando rápidamente y ninguna otra gestión diplomática de Chile y Bolivia logró avances destacados⁴.

No obstante lo anterior, al comenzar el siglo XXI –en febrero de 2002– se suscribió un comunicado conjunto, entre los cancilleres, Javier Murillo y Juan Gabriel Valdés, en Algarve, Portugal, que podía haber dado lugar a un nuevo entendimiento bilateral. El comunicado decía que los dos países estaban dispuestos a tratar todos los temas de la agenda bilateral, “sin exclusión alguna”⁵.

El año 2003, se suscitó un enorme debate sobre la forma de exportar los hidrocarburos bolivianos a California. A la muerte del Presidente Banzer –a la sazón quien había comenzado los estudios para determinar si era más conveniente exportar el gas por puertos peruanos o chilenos– correspondió a los Presidentes Quiroga y Sánchez de Lozada ver definitivamente frustradas las posibilidades de elegir. El proyecto suponía una inversión de 5 mil millones de dólares y comprendía una

3. De acuerdo al tratado de 1929, Perú era el ratificador de cualquier traspaso territorial, pero que no perjudicara su territorio.

4. Quitral Rojas, Máximo: Chile y Bolivia, entre el abrazo de Charaña y sus relaciones económicas, 1975-1990, en Revista Universum, N° 25, Vol. 2. 2010. P. 149.

5. Lizón, Ramiro Prudencio: La cuestión Marítima Boliviana en la actualidad, en Revista Universum: N° 1, Vol. 21, 2006 p.

planta de licuefacción de gas en el puerto de Patillos, el cual no tendría gravámenes arancelarios. El Estado chileno daría en concesión una superficie aproximada de 600 hectáreas. Una crisis social producto de lo que esta situación significaba para la opinión pública boliviana terminó con la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada en 2003.

Durante el año 2006, los Presidentes Bachelet y Morales intentaron fijar una hoja de ruta que la administración actual ha continuado: se trata de la agenda de los 13 puntos. Esta aborda diversas materias en distintos ámbitos de integración y marcan la hoja de ruta actual entre las relaciones de los dos países.

III. El tema marítimo

En 1904 Chile firmó un tratado de paz con Bolivia. Como lo han señalado los expertos “Chile y Bolivia firmaron un modelo tipo de tratado internacional en el que había cuatro elementos esenciales: la indemnización; la construcción de ferrocarriles; la cesión final de un territorio determinado, y la concurrencia de arbitraje en caso de controversias. En ese marco, el tratado de 1904 es homólogo al firmado entre Bolivia y Brasil en 1903, y representa la fórmula de un época para solucionar los conflictos bilaterales sin recurrir a la guerra”⁶. De esta forma, el Estado de Chile no reconoce competencia a organismos internacionales para discutir la situación de las fronteras.

El tema marítimo entre los Estado de Chile y Bolivia ha estado presente desde el fin de la Guerra del Pacífico. Luego de la firma de varios documentos de tregua a partir del término del conflicto, se firmó el tratado de paz y amistad de 1904. En 1910 el canciller Daniel Sánchez Bustamante, por expresa orden el Presidente de Bolivia, Eliodoro Villazón, dirigió una nota a los representantes de Perú y Chile sobre la

6. Correa, Loreto: “La política Exterior de Chile hacia Bolivia 1990-2009”, en “La Política Exterior de Chile, 1990-2009, del aislamiento a la integración global”, Ril Editores, 2012, p. 590-591.

reivindicación marítima de Bolivia. 10 años después, El Canciller chileno Emilio Bello visitó La Paz con el objeto de reafirmar la intención chilena de procurar un acuerdo que permitiese concretar una política para estrechar la relación con Bolivia.

Con posterioridad, y con ocasión de la firma del tratado de 1929 con Perú, se produjo un hito significativo que trajo consecuencias para la relación en el tema marítimo con Bolivia. En virtud de ese acuerdo internacional Chile y Perú acordaron definir sus territorios en el sentido que Arica quedaba bajo Soberanía chilena y Tacna bajo soberanía peruana. Además de eso, el tratado incorporó una cláusula bajo la cual ninguno de los dos Estado podía ceder a otro parte de su territorio, sin consultar a la contraparte. De esta forma, y en virtud de ambos acuerdos, los límites quedaron fijados de la manera en que los conocemos hoy.

Entre los años 1920 y 1950 hubo una serie de intentos por parte de Bolivia de llevar el tema marítimo a diversas conferencias internacionales que se realizaron en la época⁷. Como ya fue mencionado, Bolivia intentó sin éxito pedir la revisión del tratado de 1920 ante la Sociedad de las Naciones. Esto es de importancia decisiva, pues es la primera vez que Bolivia pidió la revisión del tratado—sin éxito por cierto— ante un organismo multilateral. El vecino país mantuvo en “*statu quo*” el pedir la revisión del tratado por casi 90 años, ya que volvería a plantear esa vía el 23 de marzo de 2011 en el día del mar.

Sin perjuicio de lo anterior el tema marítimo fue planteado en 1936 en Buenos Aires, en 1939 en Montevideo, y también hubo esfuerzos por parte de Argentina y los Estados Unidos para motivar conversaciones entre los dos países a finales de la década del cuarenta. “En todos los casos Chile se negó a abrir negociaciones sobre una solución portuaria para Bolivia”⁸. No obstante lo anterior, encontramos un avance concreto

7. Véase Maira y Murillo de la Rocha: “El Largo Conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones”, Taurus, 2004, p. 48-49.

8. Ídem.

en 1937 con la negociación de un acuerdo de tránsito para mejorar la circulación de mercadería desde puertos chilenos.

En 1950 hubo una tercera instancia seria de acercamiento. El entonces Presidente González Videla intercambió notas con el Gobierno Boliviano con el objeto de buscar una nueva solución al tema del mar. El posible acuerdo pasaba porque Chile otorgara una franja territorial a cambio del acceso a ciertos recursos hídricos que estaban en soberanía boliviana en el lago Titicaca. Resulta interesante ver como las visiones de tratadistas de ambos países ofrecieron visiones diferentes sobre este episodio y el motivo por el cual las negociaciones no prosperaron. Hubo una intervención del Presidente de los Estados Unidos Harry Truman que, en la perspectiva boliviana, constituyó una motivación para ambas partes en orden a lograr un acuerdo directo con el apoyo de la potencia; desde el lado chileno se interpreta como un incidente diplomático a través del cual el Presidente de los Estados Unidos reveló una conversación privada que sostuvo a propósito de la visita del Presidente chileno a la Casa Blanca. Ni en Chile ni en Bolivia se pudo seguir adelante debido a la presión de la opinión pública y las tratativas fracasaron.

El cuarto episodio corresponde al abrazo de Charaña. El contexto en el cual se dio un acercamiento entre los Presidentes Pinochet y Banzer no es pacífico. Para algunos, era importante que el Gobierno Militar chileno diera señales de acercamiento ante la inminente celebración del centenario de la Guerra del Pacífico en medio de tensiones fronterizas con el Gobierno Argentino. Otros lo atribuyen a la cercanía doctrinaria entre los Generales Banzer y Pinochet, ya que el Presidente boliviano había ascendido al poder a través de un golpe de Estado que derrocó a otro presidente militar, Juan José Torres, quien realizó una gestión con ideas y políticas cercanas a la izquierda. Luego del trabajo de las comisiones preparatorias se realizó la reunión en Charaña donde los Presidentes sellaron la voluntad de trabajar en pos de una solución a la pretensión boliviana. Si bien se ha interpretado este hecho como el momento en que más cerca se estuvo de abrir camino hacia la satisfacción boliviana, los representantes chilenos siempre fueron claros en señalar que

Chile tenía interés en un entendimiento “de mutua conveniencia que contemple los intereses de ambos países y que no contenga innovación alguna a las estipulaciones del Tratado de Paz, Amistad y Comercio, suscrito entre Chile y Bolivia el 20 de octubre de 1904”⁹.

La propuesta chilena contemplaba una franja de tierra soberana en la costa nacional unida al territorio boliviano. A cambio de eso, Chile exigía un canje territorial equivalente al del territorio cedido además de la totalidad de los recursos hídricos del Río Lauca. Bolivia estudió la propuesta y durante los años 1976 y 1977 se dieron señales de aceptación inicial por parte del país altiplánico. Fue la idea del canje territorial que complicó el panorama político interno boliviano y, finalmente, frustró las negociaciones. Sumado a eso, y como se explicitó anteriormente, Perú no mostró disposición a autorizar la cesión de soberanía tal como lo contemplaba el trata de 1929 pues se encontraba inmerso en cambios políticos internos, además de estar ad portas del centenario de la guerra. En ese contexto, la operación Charaña fracasó. Bolivia, entonces, decidió interrumpir nuevamente las relaciones diplomáticas con Chile en 1978.

Un hito muy relevante fue la histórica resolución 426 de la Organización de los Estados Americanos de 1979. Con ocasión del centenario de la Guerra del Pacífico, la OEA emitió una resolución donde declaraba que el tema marítimo era de interés hemisférico permanente y que es necesario encontrar una solución justa y equitativa que proporcione a Bolivia un acceso soberano y útil al océano Pacífico. La importancia es que la resolución modificaba el eje del bilateralismo tal cual como lo había sostenido siempre nuestro país. A partir de esa fecha, se dictaron 11 resoluciones sobre tema marítimo, lo que ha significado que Bolivia acuse a nuestro país de incumplirlas. Chile mostró su apoyo a las resoluciones dictadas en 1980, 1981 y 1983. Desde entonces, la “cuestión marítima” ha estado presente en todas las Asambleas Generales de la OEA donde Bolivia explica a los Estados Miembros en este foro todos los

9. Nota N° 686 de 19 de diciembre de 1975 citado en Maira y Murillo de la Rocha, ob. cit. p. 57.

perjuicios que le ocasiona la situación marítima. En este contexto, Chile ha mantenido siempre la misma posición en los foros internacionales, esto es, que el “problema marítimo” entre ambas naciones se debería tratar en el ámbito bilateral.

El año 2000 se abrió la posibilidad de aumentar la exportación de las reservas de gas que se encontraron en la región de Tarija. El Gobierno boliviano tuvo que definir si transportar el gas por puerto chileno o peruano, y tuvo que enfrentar la disyuntiva de exportar con la solución menos costosa pero políticamente más difícil, esto es, enfrentar a sectores nacionalistas que no permitirían una solución que no contemplara el acceso soberano al mar. En el vecino país la crisis fue discurriendo desde el puerto de donde se exportaría el gas y la industrialización o no del mismo, hasta llegar a consignas que decían que el gas era el recurso del futuro, por lo tanto no podía ser comercializado. La crisis terminó con la renuncia del Presidente Sánchez de Lozada.

Quien heredó el tema del gas en Bolivia fue el Presidente Carlos Mesa, con quien el Presidente Lagos tuvo un recordado intercambio verbal en la Cumbre de Las Américas en Monterrey en 2004. El Presidente Boliviano insistió en el cierre de la cumbre pidiendo una solución definitiva en el tema marítimo, a lo que el Presidente Lagos respondió –sorprendiendo a todo el foro– con un ofrecimiento inmediato de reanudar las relaciones diplomáticas entre ambos países. Recordó, además, que no existían temas pendientes con Bolivia por lo que no correspondía ventilar la cuestión en una instancia multilateral.

No fue sino hasta el año 2006 en que se volvió a retomar una agenda con perspectiva de futuro. Los Presidentes Bachelet y Morales fijaron una hoja de ruta consistente en “una serie de ítems colocados en términos de temas de diálogo. A través de esta estrategia se pretendió alcanzar un plano de entendimiento y desarrollar proyectos beneficiosos para ambos países, aún cuando se evidencia la complejidad de la relación”¹⁰. Se trata

10. Correa, Loreto. ob. cit. p. 603.

de “la agenda de los 13 puntos”¹¹. Esta agenda ha mostrado avances concretos en diversos aspectos. Fue tomada por el actual gobierno del Presidente Piñera y se ha enfrentado como una política de Estado. Incluso el Canciller David Choquehuanca visitó Chile durante el 2011.

Con todo, la relaciones volvieron a tensarse cuando en marzo de 2011 el Presidente Morales sostuvo que la reivindicación marítima con soberanía podía ampararse en los Tribunales Internacionales debido a la evolución que había tenido el derecho internacional. Esta declaración significaba que el “statu quo” mantenido desde que la petición de revisión de tratado fuera desechada en el año 1920 fue roto en el discurso del 23 de marzo de 2011. El Presidente Morales expresó que “El Derecho Internacional, en estas últimas décadas y particularmente estos últimos años, ha dado grandes avances, ahora existen tribunales y cortes a los cuales pueden llegar los Estados soberanos a reclamar y demandar lo que en derecho les corresponde. Ahora es factible y posible lograr que estos organismos internacionales hagan justicia y reparen los daños causados a los países, sin necesidad de recurrir a ninguna forma de violencia...es en función de ello que he planteado al Gabinete de Ministros que mediante un Decreto Supremo se cree la Dirección General de Reivindicación Marítima, que será la instancia dentro de la cual jurídicamente se preparen las acciones por la causa marítima boliviana, y a la cual todos los bolivianos, gobernantes y gobernados, ayudaremos a que cumpla eficazmente su trabajo”¹².

Esto produjo la inmediata reacción del Gobierno de Chile quien argumentó que no podía haber diálogo sincero y directo si el vecino país tenía la disposición de acudir a los tribunales internacionales.

11. La Agenda de los 13 Puntos se compone de los siguientes temas: 1) Desarrollo de la Confianza Mutua; 2) Integración Fronteriza; 3) Libre Tránsito; 4) Integración Física; 5) Complementación Económica; 6) Tema Marítimo; 7) Sílala y Recursos Hídricos; 8) Instrumentos de Lucha contra la Pobreza; 9) Seguridad y Defensa; 10) Cooperación para el Control del Tráfico Ilícito de Drogas y de Productos Químicos Esenciales y Precursores; 11) Educación, Ciencia y Tecnología; 12) Culturales; 13) Otros temas.

12. Discurso del Presidente Evo Morales con ocasión del día del mar. 23 de marzo 2011.

El Presidente Piñera expresó que no hay temas limítrofes con Bolivia pendientes y que Chile no ha incumplido el tratado de 1904. La intención de llevar el conflicto a jurisdicción internacional también fue insinuada a comienzos del año 2012 donde se repitió una respuesta similar de parte del Gobierno de Chile.

Los últimos acontecimientos datan de la 42ª Asamblea General de la OEA realizada en Cochabamba. La alocución inaugural del Presidente Morales y su insistencia en el tema marítimo produjo el inmediato rechazo de todos los sectores políticos chilenos. En todo caso el resultado no fue el esperado por Bolivia pues no sólo no se obtuvo una resolución –sino sólo una declaración– sino que el debate sobre la “reivindicación” fue llevado a cabo en el marco de dos principios: la bilateralidad del conflicto y el respeto al derecho internacional. Todos los representantes, a excepción de Nicaragua –que señaló que el tema era bilateral pero de interés hemisférico– estuvieron de acuerdo con la posición del Estado de Chile. Esto sin duda constituye una muestra más de la solidez de la posición chilena.

IV. La Construcción de la tesis boliviana: revisión del tratado por organismos internacionales

Con el discurso pronunciado en el día del mar se planteó la posibilidad de un nuevo escenario: la posibilidad de acudir a un tribunal internacional para la revisión del tratado de 1904. La posibilidad de hacer prevalecer la tesis de la nulidad del tratado es mínima, por cuanto Chile y Bolivia han celebrado múltiples tratados y acuerdos posteriores que reconocen la existencia de un tratado que, entre otras cosas, establece la demarcación limítrofe.

La otra tesis que Bolivia ha intentado construir es un incumplimiento del tratado. Lo dijo el Presidente Morales en 2011 y fue refrendado el 2012 en la Asamblea General de la OEA: Se dijo que el tratado ha sido impuesto por la fuerza y que no se ha cumplido, en especial en lo

relacionado al libre tránsito. La tesis de la imposición forzosa debe ser descartada pues, además de que el tratado fue negociado, es similar a otros firmado por Bolivia en la misma época.

La tesis del incumplimiento por parte de Chile es de muy difícil demostración, toda vez que las cláusulas del tratado han sido cumplidas por Chile: se ha construido el ferrocarril, se pagaron las compensaciones y se ha facilitado el libre tránsito. Que el puerto de Arica esté concesionado o que el ferrocarril Arica-La Paz hubiera sido descuidado en caso alguno podría significar la nulidad del tratado. Sería un desperdicio para la posición boliviana.

De esta forma, es difícil imaginar una posición boliviana sólida para discutir con éxito la nulidad del tratado. Además de todo lo señalado, es importante determinar a qué Tribunal demandaría el vecino país. El tratado de 1904 establece un mecanismo de solución, por lo que acudir al tribunal correspondiente implicaría reconocer su validez. Por último, recurrir a la Haya ya tendría un precedente negativo, y es que Bolivia intentó hacerse parte del juicio entre Perú y Chile pero sin éxito.

De esta manera, el gobierno boliviano ha intentado forzar en la opinión pública y en los foros internacionales la construcción de una tesis que legitimaría acudir a una instancia internacional aunque, se estima, con muchas dificultades y escasas posibilidades de éxito.

V. Chile, el derecho internacional y los esfuerzos y oportunidades de integración

Como fue mencionado, en el último encuentro de la OEA, el Canciller Moreno recordó los avances que descartan la tesis boliviana de que Chile ha incumplido el tratado de 1904. Chile ha otorgado múltiples facilidades fronterizas y aduaneras para el libre tránsito comercial, tarifas portuarias privilegiadas, gratuidad en el almacenamiento para cargas de importación bolivianas desde puertos chilenos, mejoramiento de la

carretera entre Arica y el vecino país e instalación de dos nuevos puestos fronterizos, entre otros.

Gracias a lo anterior, el 60% de los recursos que Bolivia exportó a países no fronterizos pasaron por Chile durante el año 2010 y se transfirieron por tierra chilena 1,8 millones de toneladas de carga boliviana durante el 2011. Además, se han otorgado facilidades para que las mercaderías en tránsito hacia Bolivia permanezcan almacenadas en los puertos de Arica y Antofagasta, gratuitamente. Adicionalmente, junto a otras franquicias de almacenaje y acopio, ha habido facilidades para el oleoducto Sica-Arica y un sistema integrado de tránsito. Todo esto sin perjuicio del ferrocarril Arica-La Paz.

Es necesario mencionar también que a principio de los años 90 Chile y Bolivia firmaron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22). Al momento de cumplir 15 años del acuerdo, se habían firmado 16 protocolos adicionales y realizado 19 reuniones de la comisión administradora del acuerdo. El último informe de comercio exterior Chile-Bolivia, concluía que desde su entrada en vigencia, el intercambio comercial se ha más que duplicado, pasando desde los US\$170 millones el año 1992 a los US\$357 millones el año 2007¹³.

A lo largo de estos 20 años, Chile y Bolivia han suscrito varios acuerdos de orden bilateral y multilateral. Al Acuerdo de Complementación Económica (ACE 22 en 1993), se suman el Acuerdo de control, fiscalización y represión del tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas (1995), el acuerdo sobre transporte aéreo internacional (1999), el acuerdo sobre protección recíproca de inversiones (1999), el acuerdo sobre reconocimiento recíproco sobre licencias de conducir (2011), el acuerdo sobre la exención de visas para los titulares de pasaporte diplomático, oficiales y especiales de servicio (2003), el tratado sobre el traspaso de personas condenadas (2004), el

13. Informe Comercio Exterior, evaluación a 15 años del ACE 22, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile, julio 2008.

convenio sobre controles integrados de frontera (2006), y el acuerdo de cooperación entre policías (2011).

VI. Conclusión

Como han dicho algunos especialistas, “no hay duda que la agenda histórica sigue estando presente con mayor intensidad. Sin embargo, hay avances muy sustanciales en las relaciones con Bolivia, ya que se ha logrado establecer una agenda común y, sobre todo, un nivel de confianza inédita gracias a los encuentros presidenciales, que ya abarcan a dos administraciones de orientación ideológica distinta en Chile, los gestos mutuos y la voluntad de establecer un diálogo abierto, sin exclusiones y sin condicionamientos”¹⁴.

En ese contexto, es clave entender que la posición chilena se basa en instrumentos de carácter internacional que están firmados y ratificados por ambos Estados. Esto da pie para señalar en todas las instancias multilaterales, no sólo que no existen temas pendientes con el Estado de Bolivia, sino también para reforzar la tesis de que este es un tema que debe mantenerse en el ámbito bilateral, no siendo pertinente abrir su discusión en instancias internacionales.

Con todo, Chile ha propiciado varias instancias tendientes a dar una solución a la aspiración boliviana siempre y cuando mantengan el apego al Derecho Internacional. Por lo mismo, a lo largo del siglo XX pueden constatarse esfuerzos que no llegaron a una solución exitosa producto de varios factores que excluyen la sola negativa chilena a tener conversaciones.

14. Van Klaveren, Alberto: Doscientos años de política exterior de Chile: de Hobbes a Grocio, en “La Política Exterior de Chile, 1990-2009, del aislamiento a la integración global”, Ril Editores, 2012, p. 59

La ruptura de relaciones diplomáticas –casi siempre de iniciativa boliviana– no ha sido obstáculo para que haya avanzado en diversas materias de índole comercial o administrativa. Se han firmado muchos acuerdos y se ha respetado íntegramente el espíritu del tratado de 1904.

En virtud de todo lo anterior, es razonable que la posición chilena fuera refrendada por el concierto americano en la última asamblea general de la OEA. El trabajo de la Cancillería y la colocación de la demanda de Bolivia en la categoría de tema de Estado, hicieron que prácticamente todos los delegados respaldaran los argumentos chilenos y, especialmente, los dos principios que los sustentan: la búsqueda de un diálogo en el ámbito bilateral y el apego al derecho internacional.

Elecciones internacionales ¿Consolidación de la derecha o de la izquierda?

• 26 de diciembre de 2012 •

Durante la última parte del año se han llevado a cabo una serie de procesos electorarios y son pocos los grupos gobernantes que han podido mantenerse en el poder. La pregunta es si hay algún sector político, en términos de derecha o izquierda, que haya logrado consolidar sus ideas, o si en general, las causas de esos cambios, son más circunstanciales que ideológicas. El siguiente trabajo pretende responder a esa pregunta a la luz de las últimas elecciones del concierto internacional.

I. Introducción

Entre noviembre de 2011 y noviembre de 2012, se han llevado a cabo elecciones generales en decenas de países del orbe, tanto parlamentarias, como presidenciales para decidir, en su caso, el futuro Jefe de Gobierno y/o Estado. Llama la atención que en la mayoría de las elecciones, las coaliciones gobernantes no han podido mantenerse en el poder, salvo el caso venezolano, en el cual no obstante la derrota de la oposición, por primera vez logró alcanzar niveles históricos de apoyo popular desde que Hugo Chávez ostenta el poder. Este último hecho nos invita a plantear si de verdad ha existido avance significativo de la derecha en el mundo, o si en definitiva, ha sido la izquierda, quien ha posicionado su mensaje y ostenta hoy mayor poder de representación en los países más importantes a nivel internacional. Para responder esta pregunta, a continuación se analizarán, uno a uno, los principales comicios y sus peculiaridades.

II. Finlandia y su vuelco al conservadurismo

Esta es la cuarta vez que los finlandeses eligen a su presidente de forma directa, después de que en 1994 se instaurase el sufragio universal en sustitución de un complejo sistema de electores. Los comicios se celebran con una votación mayoritaria a dos vueltas.

Desde las elecciones parlamentarias del año 2011, se ha venido configurando un nuevo escenario político en Finlandia; la conservadora Coalición Nacional con el 20,4% de los sufragios y los nacionalistas del Partido de los Verdaderos Finlandeses con el 19,1%, remecieron la política de ese país al quedar en primer y tercer lugar respectivamente, dejando al Partido Socialdemócrata –gobernante hasta ese entonces– en un deslucido segundo lugar con el 19,1% y a sólo 900 votos del tercero.

Si bien Jyrki Katainen de la Coalición Nacional se convirtió en Primer Ministro conservador desde el año 1987, fue el avance del Partido de los

Verdaderos Finlandeses, lo que llamó más profundamente la atención en las pasadas elecciones. Este incremento, no tiene registro similar en la historia de Finlandia, con más de 15 puntos porcentuales en comparación a la elección parlamentaria inmediatamente anterior.

Por su parte, las elecciones presidenciales de Finlandia, tuvieron lugar entre los días 22 de Enero y 5 de febrero de 2012. El candidato de la Coalición Nacional Sauli Niinistö fue elegido en la segunda vuelta de las elecciones, con un 62,6 por ciento de los votos, derrotando al candidato verde Pekka Haavisto. Niinistö se convirtió en el primer conservador desde 1956 en ser elegido Presidente de Finlandia. Con ello, la Coalición Nacional obtuvo las dos más altas magistraturas del país, la de Primer Ministro y Presidente.

III. Elecciones Generales en España y la victoria del PP

En España se celebran elecciones generales cada cuatro años. En estos comicios se vota a los representantes de las dos cámaras que forman las Cortes Generales: el Congreso y el Senado. Cuando ya se han formado las Cortes, el candidato del partido que ha ganado las elecciones pronuncia un discurso ante el Congreso. Los diputados deben entonces votar para designarle como Presidente del Gobierno.

Con fecha 20 de noviembre de 2011, se realizaron las elecciones generales en España. En esta oportunidad se buscaba renovar los 350 escaños del Congreso de los Diputados y 208 de los 266 escaños del Senado, y obviamente, determinar quien en definitiva sería el nuevo Presidente del Gobierno español.

El vencedor de las elecciones fue el Partido Popular (PP), presidido y liderado por Mariano Rajoy Brey, que obtuvo en el Congreso de los Diputados 186 escaños y un 44,62% de los votos frente al Partido Socialista Obrero Español (PSOE) que obtuvo 110 escaños y un 28,73% de los votos. La Izquierda Unida (IU) obtuvo 11 representantes con un

6,92% de los votos. Unión Progreso y Democracia (UP y D) se convirtió en la cuarta fuerza en apoyo popular con un 4,69% de los votos, que se tradujeron en 5 escaños. Convergencia i Unió (CiU) obtuvo 16. Por otra parte el Partido Nacionalista Vasco logró 5. Esquerra Republicana de Catalunya (ERC), con tres diputados, Coalición Canaria (CC), con dos, y el Bloque Nacionalista Gallego (BNG), también con dos. Entre las fuerzas no representadas anteriormente que entraron en el Congreso figura la coalición Amaiur con 7 representantes, y Coalició Compromís, Foro de Ciudadanos (FAC) y GeroaBai, con un representante cada uno. El nuevo Congreso es uno de los más heterogéneos tras la aprobación de la constitución de 1978, descendiendo el bipartidismo.

En el Senado el PP obtuvo 136 senadores, el PSOE obtuvo 48 el CiU con 9, Entesapel Progrés de Catalunya (coalición entre el PSC, ICV y EUiA) 7, PNV con 4, Amaiur con 3 y Coalición Canaria con uno. Con esto, el Partido Popular vuelve a hacerse del Gobierno Español luego de la derrota sufrida por el mismo Mariano Rajoy el año 2004.

IV. Rusia y el regreso de Putin

El 4 de diciembre de 2011 se celebraron las elecciones legislativas en Rusia, para asignar los 450 escaños de la Duma Estatal, la cámara baja de la Asamblea Federal de Rusia, el poder legislativo. Por primera vez la Duma Estatal tendrá un mandato de cinco años, siendo el mandato anterior de sólo cuatro años.

Para entrar en la Duma los partidos deben superar la barrera del 7% de los votos o superar el 5% o 6% que garantizan uno y dos escaños respectivamente.

Con el 99,99% de los votos escrutados Rusia Unida consigue el 49,30% de los votos; el Partido Comunista 19,20%; Rusia Justa 13,25% y el Partido Liberal-Demócrata el 12,00%. Los demás partidos no consiguen superar la barrera del 7%, ni consiguen el 5%, que les garantizaría un escaño.

Por su parte, el 4 de marzo de 2012 se celebraron comicios para elegir al sucesor de Dmitri Medvédev como Presidente de Rusia. Por primera vez el presidente se elige para un período de 6 años, pues el mandato anterior era de 4 años. Medvédev, propuso a Vladimir Putin como candidato a la presidencia en 2012, oferta que Putin aceptó, y Putin ofreció inmediatamente a Medvédev encabezar las listas de Rusia Unida de cara a las elecciones legislativas de diciembre, propuesta que Medvédev también aceptó.

El partido en el cual militan Medvédev y Putin se define bajo una ideología ligada al conservadurismo ruso y de tendencia centroderechista. Prácticamente Putin no tuvo competencia en los comicios, logrando una aplastante victoria por sobre sus contendores con un 63,60% de los sufragios a 46 puntos porcentuales de su más cercano competidor, el comunista Guennadi Ziugánov.

V. El intento venezolano por vencer a Hugo Chávez

El Presidente de la República Bolivariana de Venezuela es a la vez el jefe de Estado y de Gobierno, dirige el poder ejecutivo nacional de Venezuela y es comandante en jefe de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana.

Las elecciones presidenciales de Venezuela para el período 2013-2019 se llevaron a cabo el 7 de octubre de 2012, en las que si bien, fue reelecto el presidente Hugo Chávez para un tercer mandato consecutivo, la oposición igualmente sacó cuentas positivas al obtener el 44,97% de las preferencias. Las principales coaliciones que disputaron la elección fueron el Gran Polo Patriótico (GPP), que respaldaba la reelección de Hugo Chávez, y la Mesa de la Unidad Democrática (MUD) que estuvo representada por Henrique Capriles Radonski, candidato electo en elecciones primarias, celebradas el 12 de febrero de 2012.

El oficialismo buscaba reelegir al actual presidente Hugo Chávez por tercera vez consecutiva, luego de que fuese aprobada en el referendo de

2009 en la Enmienda N° 1 a la Constitución, que elimina las restricciones a la postulación sucesiva para los cargos de elección popular.

El Gran polo Patriótico fue la coalición liderada por el Partido Socialista Unido de Venezuela e integrada por el Partido Comunista, Podemos, PPT, La Unidad Popular Venezolana, Tupamaro, MEP, PSOEV, JOVEN, IPCN y otras organizaciones políticas y sociales de izquierda e independientes, que respaldaron la reelección de Hugo Chávez Frías como presidente de Venezuela.

Las elecciones primarias de la Mesa de la Unidad Democrática determinaron a su candidato –Henrique Capriles– para las elecciones presidenciales. Estas fueron las primeras primarias presidenciales abiertas en la historia de Venezuela, y la más grande de su tipo y en asistencia en la historia. Las primarias fueron abiertas por lo cual pudo votar cualquier venezolano mayor de edad, sin importar su militancia en algunos de los partidos políticos que conforman la MUD.

El proceso de inscripción de los precandidatos presidenciales se realizó entre el 1 y el 3 de noviembre de 2011, y contó con la participación de 5 políticos: Diego Arria Saliceti, Henrique Capriles Radonski, María Corina Machado, Pablo Medina, Pablo Pérez Álvarez.

La Mesa de la Unidad reportó una participación de 3.059.024 electores, un 16,5% del padrón electoral, dicha cifra quedó muy por encima del estimado que diversos analistas habían declarado; el consenso general era que una participación de 10% sería considerado un éxito.

El día 12 de febrero de 2012 se realizaron las elecciones primarias en Venezuela. El resultado general se distribuye de la siguiente manera: Henrique Capriles Radonski, 1.900.528 votos (64,2%); Pablo Pérez, 896.070 (30,3%); María Corina Machado 110.420 (3,7%); Diego Arria 37.834 (1,3%) y Pablo Medina, 14.456 (0,5%).

En cuanto a la elección presidencial, si bien en total fueron 6 los candidatos, la contienda se centró entre el Presidente Hugo Chávez y el líder de la oposición Henrique Capriles, no superando los restantes contendores más del 0,5% de las preferencias. Finalmente, Hugo Chávez sale victorioso con 7.444.082 votos, correspondientes al 54,42% de los sufragios, contra 6.151.544 votos, que corresponden al 44,97% que obtuvo su contrincante.

No obstante la derrota de la oposición, esta es la primera elección en donde supera los 6 millones de preferencias desde que Hugo Chávez asumiera el poder en Venezuela. Además, se registró la mayor participación electoral en la historia de Venezuela con un 80,4% de presencia de electores en las urnas.

VI. México y el triunfo del PRI

En México, la elección de Presidente es directa y por voto universal. Una vez electo entrará en el cargo el 1 de Diciembre y durará en el seis años, sin posibilidad de reelección.

Las elecciones generales tuvieron lugar el 1 de julio de 2012 y fueron electos el Presidente de la República quien es Jefe de Estado y de gobierno de México, quien concluiría el 30 de noviembre de 2018 y sucedería a Felipe Calderón Hinojosa del Partido Acción Nacional. En esta oportunidad, el candidato electo fue Enrique Peña Nieto del PRI. Además se eligieron 128 Senadores y 500 Diputados Federales.

El conteo oficial del Instituto Federal Electoral (IFE) dio por triunfador a Enrique Peña Nieto con el 38,21% de los votos, López Obrador en el segundo lugar con 31,59%, en tercero a la candidata del oficialista Partido Acción Nacional (PAN), Josefina Vázquez Mota, con 25,41%, y en el cuarto a Gabriel Quadri, de Nueva Alianza, con 2,29%. Lo más

llamativo de la elección fue el hecho de que la candidata del PAN, partido oficialista, quedase relegada al tercer lugar de las preferencias.

VII. Elecciones en Francia y la nueva mayoría socialista

De acuerdo con la Constitución de la V República y desde 1962, se elige al Presidente de la República por sufragio universal directo y en una votación mayoritaria a dos vueltas. Luego del referéndum del 24 de septiembre de 2000, el pueblo francés aprobó una revisión constitucional en la cual se determinó la duración del mandato presidencial de cinco años, que además puede renovarse. Hasta ese momento, este mandato era tradicionalmente de siete años, y también renovable.

Para ganar las elecciones, se necesita la mayoría absoluta de los sufragios manifestados (es decir 50% más un voto). Si ningún candidato obtiene esta mayoría al término de la primera vuelta, se procede a una segunda vuelta, con los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos durante la primera. En la práctica, la votación de la segunda vuelta siempre ha sido necesaria, ya que ningún candidato ha obtenido jamás la mayoría absoluta al término de la primera vuelta.

Después de la primera vuelta, ningún candidato superó el 50 % de los votos. François Hollande del PS (28,63%) y Nicolás Sarkozy del UMP (27,18%) acceden a la segunda vuelta por ser los dos candidatos con la mayor votación en la primera. En esta segunda oportunidad –el 6 de mayo de 2012– resultó ganador François Hollande, con el 51,63% de los votos válidos.

Las elecciones legislativas de Francia tuvieron lugar el 10 y 17 de Junio del año 2012, un mes después de las elecciones presidenciales. Los 577 escaños de la asamblea, incluyendo los territorios y departamentos de ultramar, son decididos usando un sistema de dos rondas. Fue un resultado emblemático, toda vez que originó el primer parlamento con mayoría socialista desde 1981. También es el primero, en más de una

década, con presencia del Frente Nacional y el que tiene una mayor cuota femenina, con 108 diputadas.

El partido de François Hollande y sus aliados logró 314 de los 577 escaños frente a los 215 del partido UMP y partidos afines. La mayoría absoluta está en los 289 asientos. El Frente Nacional de Marine Le Pen ha conseguido entrar en la asamblea, donde ocupará dos escaños.

VIII. Estados Unidos, país clave

Quizás el sistema de elección presidencial en los Estados Unidos, es uno de los más complejos de comprender en estos lados del orbe. El Presidente se elige por un período de cuatro años mediante un sistema de elección indirecto y sólo puede resultar reelegido para un segundo y último mandato. La elección del Presidente comprende 3 fases:

8.1 Nominación de los candidatos. Esta etapa se subdivide en dos momentos sucesivos: la designación de los delegados de cada partido en los diversos estados, y la Convención Nacional de cada partido donde se eligen a los candidatos para la presidencia y Vice Presidencia de los Estados Unidos. Los delegados generalmente, en forma previa a su nominación, han indicado el candidato al que apoyarán en la convención.

Las primarias pueden ser abiertas o cerradas, esto es, pueden votar todos los ciudadanos del estado (no pudiendo votar en las primarias de todos los partidos, sólo en una) o cerradas, en cuyo caso sólo pueden votar aquéllos militantes inscritos en el partido respectivo.

8.2 Elección de compromisarios. El martes siguiente al primer lunes de noviembre, el pueblo designa en cada estado, mediante escrutinio de lista, los “electores presidenciales” o “compromisarios”. Los electores o compromisarios se comprometen a votar por los candidatos de su partido a la Presidencia y Vicepresidencia y así lo hacen en la práctica.

La elección presidencial se realiza el primer martes después del primer lunes del mes de noviembre de los años bisiestos y de los divisibles por cien. El total de electores en el país son 538 (total de número de senadores y representantes por estado más 3 electores del distrito de Columbia). Para ganar la elección se requiere la mayoría absoluta, por lo cual se requiere obtener un total de 270 electores. En los estados, salvo Maine y Nebraska que los distribuyen de forma proporcional, el candidato del partido que gana el mayor número de votos de los ciudadanos cuenta con el total de los electores de su estado. Con este sistema, un candidato presidencial puede obtener mayor número de votos populares, pero una minoría de electores presidenciales, y así ha ocurrido tres veces.

8.3 Elección presidencial. El lunes posterior al segundo miércoles de diciembre, los electores presidenciales votan por el presidente y el vicepresidente. Este acto no pasa de ser un formalismo pese a constituir la elección propiamente tal. Esta votación es contabilizada oficialmente por las dos cámaras reunidas en Congreso el 6 de enero del año siguiente, cuando el Presidente pueda ser declarado electo. Asume su cargo el 20 de enero (por XXII enmienda de 1933). El Presidente presta juramento ante el Chief of Justice del Tribunal Supremo.

El día 6 de noviembre de 2012 se llevaron a cabo conjuntamente las elecciones de Presidente, con las elecciones de 33 senadores y la totalidad de la Cámara de representantes.

La diferencia entre el candidato demócrata Barack Obama y el republicano Mitt Romney, fue más estrecha de lo que hace un año se pensaba, si bien en votos electorales Obama obtuvo 332 v/s 206 de Romney, en sufragios emitidos la diferencia finalmente fue un 50,% v/s un 47,49%, sin contar los demás candidatos independientes. Esto es, en un universo de casi 130 millones de habitantes, Obama obtuvo 4 millones de sufragios más que Romney. Panorama muy distinto al de los casi 10 millones de votos que lo separaron de McCain el 2008.

Si bien se podría decir que la diferencia aún se mantiene a favor de los demócratas, Obama tuvo un tremendo revés al quedar con un congreso adverso. En efecto, si bien los demócratas mantienen el control del Senado, la Cámara de Representantes continúa siendo controlada por los republicanos. Tal como el 2010 en las elecciones de medio término, quedan 242 escaños para los republicanos y 193 para los demócratas, por lo que Obama nuevamente tendrá que negociar con los del partido del elefante las reformas políticas que quiera implementar.

IX. Conclusión

Los años 2011 y 2012 fueron años de sorpresas electorales a nivel mundial, en donde más que un giro determinado hacia la izquierda o a la derecha, se aprecia que salvo en Rusia, y tal vez Estados Unidos, las piezas en juego se han ido desplazando hacia las coaliciones opositoras, sean de derecha –España y Finlandia– o izquierda –Francia y México–. En el caso venezolano vemos un crecimiento de la oposición a pesar de haber sido derrotada.

La proliferación de nuevos grupos o partidos políticos en Europa, si bien refleja el descontento con la clase política, y la agudeza de la crisis económica del viejo mundo, ha dejado de manifiesto que la democracia entrega sorpresas y que en realidad la institucionalidad, sí constituye el camino correcto para encauzar ideales y estilos distintos de enfrentar los problemas de la ciudadanía.

Con esto, debemos concluir que han sido los cambios en la estructura social, los que han hecho merma de las coaliciones gobernantes, sean estas de izquierda o de derecha. Las elecciones siempre constituyen termómetros de los diversos momentos políticos que vive una nación, bien lo sabe Mariano Rajoy, a quien los atentados del 11 de marzo de 2004 le impidieron ser electo Presidente del Gobierno español, a pesar de que todas las encuestas lo daban como absoluto ganador

en reemplazo de su camarada José María Aznar. Pero la democracia da revanchas, y la crisis europea entregó la oportunidad a muchos nuevos mandatarios de poder enmendar la debacle económica que azota a los países del viejo mundo. Algunos han sido más exitosos en sortear los obstáculos, que en la mayoría de los casos les fueron, heredados por sus predecesores.

La utopía del Estado de Bienestar: la experiencia europea reciente

• 23 de enero de 2013 •

El viejo mito de un Estado capaz de asegurar igualdad de condiciones y garantizar un determinado estándar de vida se encuentra en jaque. La crisis europea no es sino el resultado de un círculo vicioso en el que se gasta más de lo que se produce. En momentos en que en nuestro país surgen voces que reclaman más asistencialismo por parte del estado, es bueno tener a la vista el ejemplo de una Europa, económicamente quebrada y políticamente atrapada entre la realidad y la demagogia.

I. Introducción

El déficit fiscal supera el 9%, la deuda pública representa casi 1,7 veces el GDP del año 2011, el desempleo se empina por sobre el 25% (Eurostat, 2012) y los estallidos sociales no paran.

Aunque cueste creerlo, la descripción anterior no corresponde a ningún país latinoamericano, es más, no corresponde a ningún país emergente sino que se trata ni más ni menos que de Grecia. La cuna de la civilización occidental esta hoy metida en una de las mayores crisis económicas de la historia y junto a Portugal, Irlanda, Italia y España –los denominados PIIGS, por su sigla en inglés– han puesto en jaque a la unión monetaria europea y a toda una forma de organizar la sociedad.

Lo que recorre Europa es la crisis del Estado de Bienestar, su expansión sin control superó todos los límites conocidos y muestra su cara menos amable y los costos, como siempre, los están pagando aquellos que confiaron en él, es decir, los más pobres y esa inmensa clase media surgida al amparo del proteccionismo y de los beneficios estatales que se ven imposibilitados de continuar con un estándar de vida que, bajo el parafraseo de la consigna, se vendía como derechos sociales.

Pero no sólo las personas optaron por depositar sus responsabilidades en otro, lo mismo hicieron los países al constituir una unidad monetaria a través del Euro. Esta herramienta ha permitido en pocos años diluir las responsabilidades de gobiernos que por décadas han venido gastando y prometiendo más que de lo que recaudan. Los problemas de sobreendeudamiento y déficit no son algo nuevo en la historia, pero el elemento de la moneda común hace que este capítulo sea especialmente peligroso. Primero porque los efectos y costos de un eventual default se propagarán rápidamente a todos los usuarios del euro, generando una reacción en cadena. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, porque la presión sobre los países en mejores posiciones financieras para ir al rescate de las economías en problemas es mayor, lo

que genera incentivos perversos hacia la falta de responsabilidad fiscal en pos de medidas más populares. En palabras del historiador Mauricio Rojas “El euro jugó un papel clave ya que generó una apariencia de solidez financiera y seriedad fiscal a sociedades que nunca la habían tenido por sí mismas”.

No hace mucho Tony Judt, uno de los pensadores de la socialdemocracia europea, con evidente frustración en sus palabras ante la carencia del Estado de Bienestar europeo, decía: “devolver el orgullo y la autoestima a los perdedores fue una plataforma central de las reformas sociales que marcaron el progreso del siglo XX. Hoy les hemos dado la espalda de nuevo” (Judt 2011). El Estado de Bienestar dejó de ser un garante de los derechos sociales y hoy se ha transformado en sí mismo en el gran responsable de la debacle europea,

Ante tal evidencia, no se entiende que existan personas en Chile que deseen instalar esquemas sobrepasados por la realidad, más aún teniendo la experiencia del propio paradigma vigente, donde objetivamente se ha disminuido la pobreza, las condiciones de acceso a servicios básicos se han incrementado significativamente y la esperanza sobre el futuro para la mayoría de la población es positiva. Notable contraste el de Chile.

Pensar que mediante las decisiones de un planificador sentado en una oficina estatal, se podrán replicar o mejorar los resultados que se obtienen del esfuerzo realizado por cada persona en pos de mejorar su bienestar y el de su familia, es uno de los grandes errores en que cayó el mundo por décadas.

No sólo porque la naturaleza del Estado es tremendamente ineficiente en la distribución de recursos, sino, principalmente porque la probabilidad de que un grupo de personas logre identificar las necesidades y preferencias de cada habitante de modo de poder satisfacerlas adecuadamente, es mínima.

II. Antecedentes del Estado de Bienestar

Para comprender este proceso político-social que está cargado de componentes ideológicos, ya que no es factible concebirlo de otra manera, es necesario entender algunos elementos básicos de su concepción, siendo uno de los más relevantes el compromiso contractual que adquiere el Estado con los ciudadanos: asegurar la igualdad de condiciones y garantizar un determinado estándar de vida.

Lo anterior no sólo implica un alto nivel de gasto público, sino que hace entrar al país en un círculo vicioso. El alto nivel de gasto requiere de altas tasas impositivas para ser sustentado, las que a su vez afectan negativamente al crecimiento y por lo tanto también al empleo. Como resultado se hace necesario incrementar nuevamente el nivel de gasto para cumplir con la promesa establecida en primer término, con lo que comienza nuevamente el ciclo.

Para quienes se han dado a la tarea de estudiar esta concepción de Estado, su origen se remonta a las políticas aplicadas por el gobierno del Canciller Bismarck en las postrimerías del siglo XIX. Su interés era evitar el avance de los principios comunistas que se extendían por Europa en esa época producto de los avances en los procesos de industrialización creciente en que los países más avanzados de dicho continente se habían embarcado. Tales políticas tenían como finalidad ser una respuesta efectiva al cambio social –provocado por el capitalismo alemán que se desarrollaba aceleradamente, limitando desde el propio Estado las transformaciones propuestas– y mantener la gradualidad con que estos cambios se producían.

Se considerará al Estado de Bienestar como aquella institución nacida una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial en la cual Europa Occidental y otras naciones industrializadas que, a decir de Galán

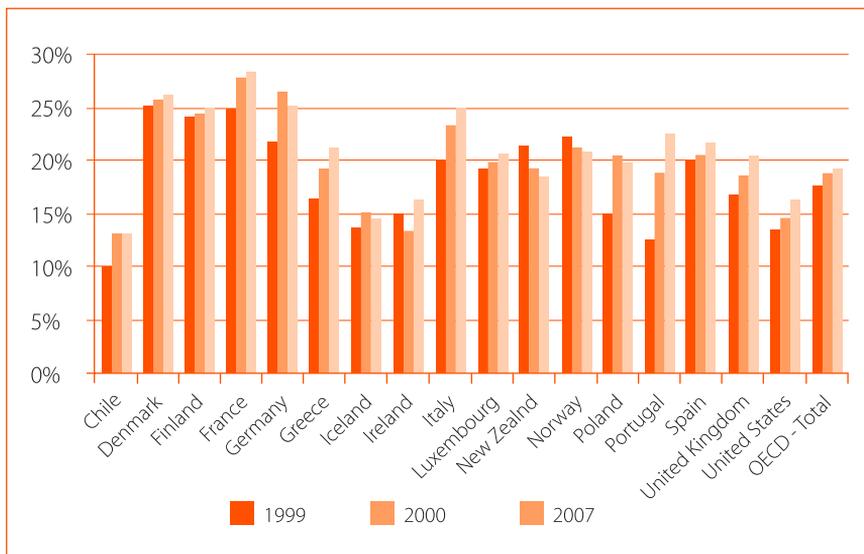
1. Galán Benítez, Homero: “¿Qué crisis afecta al Estado de Bienestar?”; Revista Andamios, Volumen 5, número 10, año 2009, pág. 335-359.

Benítez¹, desarrollan formas avanzadas de provisión del bienestar social que implican la confluencia de al menos tres factores institucionales, radicando en ellos su objetivo redistributivo y estableciendo un orden contractual para dichas sociedades.

Al revisar sus principios, podemos mencionar, primero, la vigencia de sistemas políticos consolidados con estructuras liberales democráticas, esto es la combinación de acciones e instituciones que dan resguardo al Estado de Derecho y que podemos resumir como poliarquía. Segundo, la existencia de economías nacionales organizadas sobre pilares de mercado, pero reconocido como un asignador imperfecto de recursos, de ahí el alto grado de intervención del Estado. Y tercero, un esquema institucional de redistribución de la riqueza que se hace efectivo mediante políticas de salario y políticas fiscales, teniendo como marco de actuación la expansión del gasto social para el financiamiento de subsidios y servicios que pretenden disminuir las desigualdades de ingreso.

La mayor conquista del modelo de Estado de Bienestar está centrada en lo que se conoce como la desmercantilización, es decir, que la situación de cada cual dependa cada vez menos de las fuerzas del mercado, este sería uno de los factores claves del atractivo de este sistema en función de la disputa de clases, asegurando la vigencia de un proceso redistributivo permanente. En dicho esquema el Estado asume un rol relevante y es mediante la intervención en la economía que eso se hace patente, siendo la regulación y el gasto público con énfasis en lo social sus herramientas más visibles. Son estos últimos elementos los que sustentan una relación simbiótica con la corriente keynesiana, dando fundamento teórico al manejo macroeconómico, lo cual se ha mantenido hasta la actualidad. Incluso hoy no son pocos los que ven en esta opción la fórmula para enfrentar la crisis actual del Estado de Bienestar en Europa.

Gráfico 1: Gasto social como porcentaje de producto geográfico bruto



El gasto social es uno de los pilares del Estado de Bienestar, ya que es a través de este que se concretan las garantías comprometidas a los ciudadanos. En el gráfico anterior se observan los niveles de gasto social como porcentaje del producto de los países y no parece ser casualidad que aquellos que más complicados se encuentran hoy, producto de su alto nivel de deuda, sean los que más gastan en este ítem. Como consecuencia, las medidas que tendrán que adoptar traerán consigo un doloroso ajuste en todas esas prestaciones, causando problemas sociales y aumentando los niveles de inseguridad respecto de la propia vida en sociedad.

III. Comienzo de la decadencia

Se ha planteado como fractura constitutiva la Segunda Guerra Mundial. A su término los diferentes países participantes, y especialmente Europa, establecen un acuerdo sobre la creación de un modelo de Estado que

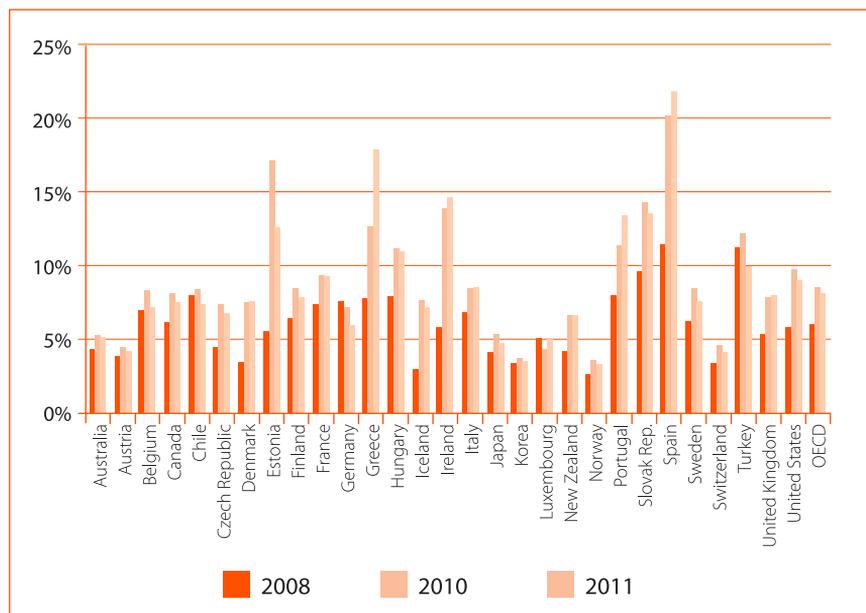
permitiera, por un lado, evitar nuevos conflictos bélicos de la magnitud del recién terminado, asentando las bases del sistema democrático liberal que se veía amenazado por el comunismo imperante en una porción significativa del continente. Y, por otro, estaba la sensación de indolencia con que se planteaban los Estados frente a la crisis económica previa a la Gran Guerra y que para algunos generó el germen del conflicto armado que ensombreció al continente europeo.

Todo este desarrollo institucional que da soporte a este modelo se extiende por tres décadas, ya que la crisis económica de mediados de los años setenta, producto del alza del petróleo, comienza a generar incipientes cuestionamientos al Estado de Bienestar en cuanto a la eficiencia de su actuar y a los objetivos perseguidos. El consenso con que los países habían trabajado durante todo ese tiempo se erosiona y países como Inglaterra inician un paulatino desembarco y tránsito hacia modelos alternativos. Por lo tanto, lo que hoy vive el Estado de Bienestar no es más que la culminación de un largo proceso de deterioro de sus ideas, las que en la actualidad se han transformado en una carga enorme que no es posible de sobrellevar por los ciudadanos de las naciones que son, en definitiva, quienes lo sostienen.

Como bien lo describe el ya citado Judt, frente a la depresión económica “los sindicatos aprendieron a proteger a los de adentro –hombres y mujeres que ya tenían trabajo– de los de fuera: jóvenes, no cualificados y otros en busca de empleo” (Judt 2011). Nadie se hizo responsable a pesar de que el Estado debe ser un factor de desarrollo para todos los integrantes de la sociedad. Esto es lo que vemos hoy. Grandes problemas de desempleo (25% en España, pero llegando a 50% entre los más jóvenes), limitando las posibilidades de ingresar al mercado laboral a sabiendas que gran parte de la formación posterior se adquiere precisamente trabajando. Pero ese no es el único asunto complicado, sino también la creación de una clase privilegiada, debido a la preeminencia que los líderes sindicales llegan a tener en este tipo de Estado.

Algo similar sucede con quienes asumen cargos públicos, la gran cantidad de recursos que administran y la burocracia en que están insertos producto del gran tamaño del Estado les confieren una importante cuota de poder por sobre el resto de los ciudadanos.

Gráfico 2: Tasa de desempleo

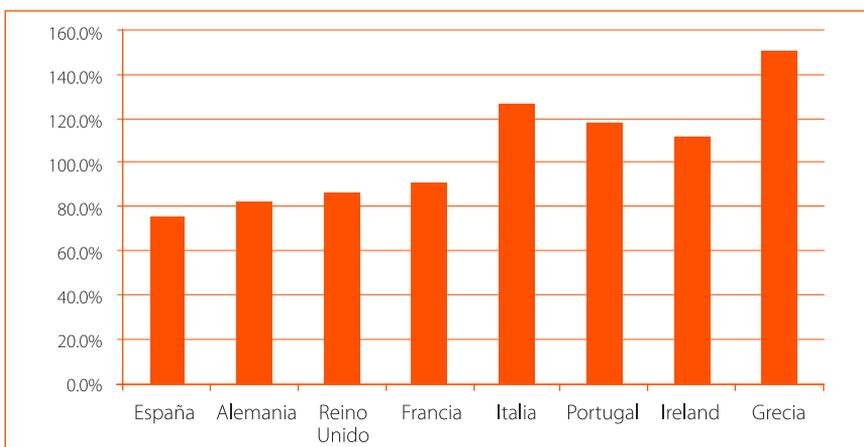


El Estado de Bienestar ha demostrado ser incompetente para mantener bajos niveles de desempleo, especialmente en los períodos de crisis económica, es decir, justo en los momentos en que las personas más requieren del auxilio estatal, éste se muestra incapaz de proveerlo, debido a la falta de mecanismos de ajuste en el empleo y de incentivos a la contratación. Lo anterior es clara evidencia del fuerte vínculo que existe entre el nivel de empleo y la situación económica de un país, y de que la mejor política pública para mantener buenos niveles de empleo es por lo tanto, impulsar el crecimiento económico.

Si se observa el cambio en los niveles de desempleo de los distintos países de Europa, es fácil darse cuenta de que existe una coincidencia entre aquellos países más afectados y el alto desempleo que surge de la crisis económica vigente. Por otro lado, el problema no es sólo el desempleo, comienza también a serlo la incapacidad del Estado para resolver esta situación poniendo en jaque no el modelo, sino a las personas que se habían acostumbrado o pensaban que tenían esta protección precisamente en caso de problemas.

Otro de los varios elementos que verifican la decadencia del Estado de Bienestar, es el continuo deterioro en las balanzas de pago, que refleja la dramática situación en que se fueron sumergiendo lentamente los países europeos. Como muestra el gráfico, los movimientos de capitales para varios países se tornaron negativos y bastante amplios, lo que suele derivar en serios problemas de financiamiento. Además, la reducción de estos déficits no es un asunto simple, ya que el aumento en los niveles de endeudamiento y la consecuente alza en las tasas de interés a las que se tiene acceso, hace entrar en una espiral cada vez más compleja para obtener recursos. La fórmula para cumplir con los vencimientos programados y disminuir la deuda pasa por una combinación de ajuste fiscal y mayor crecimiento, algo que se ve muy lejano bajo este prisma.

Gráfico 3: Deuda fiscal como porcentaje del producto geográfico bruto



Como se puede apreciar en el gráfico anterior, el nivel de deuda alcanzado por algunos países implica que alguien está financiando sus actividades, el problema es que ese alguien se ha cansado de hacerlo y hoy no está dispuesto a seguir prestando recursos a países que no tienen crecimiento acorde con su nivel de deuda y que tampoco tienen la capacidad para hacer frente a los compromisos previamente establecidos, es por ello que en algunos casos se habla derechamente de hacer un default y dejar de pagar parte importante de los compromisos contraídos con anterioridad.

Las primeras críticas al Estado de Bienestar toman como base aspectos económicos como el constante déficit fiscal, pero ahondan especialmente en la relación política que se genera en su interior, donde el sistema democrático se encuentra capturado por poderes fácticos de carácter corporativo, específicamente los sindicatos, quienes tenían la capacidad de aumentar las demandas sociales y presionar por su cumplimiento, las cuales repercutían directamente sobre aspectos financieros del Estado. Como se puede apreciar, esta no es una crítica económica, ni siquiera está en entredicho el sustento keynesiano que permite dar soporte teórico al Estado de Bienestar, sino más bien se centra en aspectos políticos que se ratifican en la relevancia del orden democrático. Por lo tanto, no recibe quien lo necesita sino quien tiene mayor capacidad de presión frente al Estado para que gobierne en su beneficio, generando una fracción de excluidos del sistema al no participar de dichas fuerzas, es decir, todo lo contrario a lo planteado originalmente.

Otro factor relevante que ha impactado al Estado de Bienestar, especialmente en la última década, se encuentra radicado en las grandes transformaciones del modelo de producción mundial. Más allá de un supuesto ataque neoliberal destinado a derribar los principios básicos de este Estado, es la realidad que se impone en su conjunto y no deja mucho espacio para que sea evadida, imponiendo la necesaria corrección al modelo adoptado por tantos años. Por ejemplo, la globalización ha tenido efectos importantes en la dinámica del Estado de Bienestar. En materia de producción, la localización de las actividades industriales se

ha ido desplazando desde Europa hacia India y Asia, disminuyendo los requerimientos de mano de obra, es decir, poniendo en jaque la garantía de una remuneración mínima necesaria. La adaptación a esta situación no ha sido fácil y en un horizonte de mediano plazo no se visualiza la manera en que esto pueda ser revertido.

Esta creciente brecha en la competitividad de los países europeos se aprecia dramáticamente en estos días de incertidumbre y crisis. Aquellas naciones que comenzaron a realizar cambios anticipando el duro escenario que deberían enfrentar hoy están más preparados, como es el caso de Alemania, pero aquellos que siguieron progresivamente apegándose a un modo de organización social que no daba cuenta de lo que ocurría a su alrededor se encuentran en problemas profundos que, sin duda, imposibilitarán que vuelvan a contar con las garantías que ayer gozaban, como es el caso de Grecia, teniendo la necesidad de realizar duros ajustes fiscales que redundan en rebajas a las condiciones de vida de sus ciudadanos, lo que claramente impacta en la política y su prestigio e incluso es un factor de riesgo para el futuro democrático de dichas naciones.

Al poner en perspectiva la evolución del Estado de Bienestar, el incremento del gasto social en materias como educación, salud, pensiones y apoyo a los desempleados se consolida como el eje del modelo, soslayando que las condiciones económicas, sociales y políticas han cambiado radicalmente en los últimos años. Por cierto que los problemas planteados no son los únicos, la baja natalidad está presionando de manera significativa el porcentaje de masa laboral activa, por ende, al modelo que alcanzó su máximo de producción a finales de los años sesenta no le es posible absorber el mayor costo de contribución social por parte del Estado generado por esta situación demográfica.

IV. Conclusión

No será una tarea fácil salir de esta situación y lo más probable es que ni los sistemas sociales de los países en cuestión sean como los conocemos hasta hoy, ni la unión monetaria se mantenga con la misma estructura.

La difícil combinación entre disminuir el gasto fiscal y crear las condiciones para un emprendimiento efectivo que permita el crecimiento económico resulta por el momento tan solo una aspiración. El principal problema sigue siendo que los grandes afectados de esta crisis son las personas que creyeron en su aplicación y que hoy ven como se enfrentan a un escenario de inseguridad creciente.

Frente a este panorama el repliegue del Estado y el resurgimiento de la responsabilidad tanto individual como colectiva vuelven al primer plano, no es posible pensar que se puede tener todo sin asumir ningún esfuerzo. La denominada malla de seguridad parece más una red que tiende a atrapar a las personas en vez de generar las condiciones para el despliegue de sus potencialidades, no sólo generando beneficios propios sino también sociales.

La evidencia nos muestra con exacerbado dramatismo que no es el Estado el que soluciona los problemas de las personas, sino que son los propios individuos con su esfuerzo personal los que forjan su futuro e influyen en el ámbito donde se desenvuelven. Pero el Estado sí puede establecer las condiciones para que cada uno de nosotros despliegue sus potencialidades en beneficio propio y de esa manera contribuir al engrandecimiento de la sociedad. Por ende, el Estado depende de las personas y no al revés.

Venezuela: 14 años de socialismo bolivariano

• 20 de marzo de 2013 •

La muerte de Hugo Chávez no ha dejado a nadie indiferente. Su personalidad y estilo de gobierno son fenómenos complejos surgidos en circunstancias históricas singulares. Un militar que encabezó un golpe de Estado y que luego fue electo presidente liderando una revolución socialista bolivariana en su país y en América Latina –con poco respeto por el Estado de derecho y las libertades públicas– es llorado por su pueblo y respetado por la mayoría de los gobiernos de la región. ¿Cómo es eso posible? A continuación algunas claves que ayudan a entender esta paradoja. Sin embargo, lo concreto es que ahora Venezuela tiene la oportunidad de recuperar el tiempo perdido de un prolongado letargo populista.

I. Introducción

No es fácil analizar los catorce años de gobierno del presidente Hugo Chávez en Venezuela, ya que las múltiples ramificaciones de su gestión se entrelazan con la región latinoamericana, el Caribe e incluso el mundo entero.

¿Cómo es posible que la izquierda de la región, la misma que se opuso y condenó los gobiernos militares por ser autoritarios y haber suspendido libertades políticas, alabe la figura de un militar que encabezó un golpe de Estado, y que a su funeral hayan asistido más de 40 jefes de Estado y le hayan rendido honores como si se tratara de un demócrata ejemplar? Existe un claro contrasentido en la izquierda democrática que le rinde tributo a su figura, eximiéndolo del estigma de haber intentado romper con la institucionalidad de su país el año 1992, al liderar el golpe militar en contra del presidente constitucional Carlos Andrés Pérez, así como también de múltiples abusos de poder, como son el control de diferentes instituciones y poderes del Estado. Esa condescendencia no ha existido con ninguno de los regímenes militares que se forjaron en el continente a partir de golpes de Estado. Incluso la condena a Paraguay que hasta hoy lo mantiene excluido del Mercosur, luego de la destitución de su presidente en ejercicio mediante canales institucionales, fue encabezada por el fallecido mandatario y puso en evidencia que para la izquierda regional lo relevante no es el quiebre institucional sino cuál es la ideología de quien lo impulsa.

Si su personalidad resulta compleja de entender, su gobierno lo es aún más. Sin embargo, no es posible hacerlo sin considerar que a la mayoría electoral que le dio el triunfo el año 1998, producto del gran desprestigio y corrupción de los partidos tradicionales, se sumó el masivo apoyo social que fue construyendo mediante una lógica estrictamente populista. Ese apoyo se acrecentó gracias al incremento del precio de su principal y hoy prácticamente único producto de exportación, como es el petróleo, lo que le permitió financiar una enorme red clientelar, tanto en el interior de su país como en países vecinos, incluyendo a grupos

guerrilleros narcotraficantes como lo son hoy las FARC. Esa estrategia le valió el respaldo o el silencio, dependiendo del caso, de sus países aliados en los más variados organismos internacionales.

Su llegada al poder se produjo justo en el momento en que parecía no existir alternativa viable al modelo de desarrollo de mercado que se implementaba en la región a partir del Consenso de Washington. Desde entonces el libre mercado se transformaría en el enemigo acérrimo de Chávez, iniciando una batalla que comenzará a reclutar socios dentro de los países del continente, formando una red llamada Alianza Bolivariana para América (ALBA). Esta alianza no fue más que un frente común para detener el avance de la economía de mercado, la expansión de las privatizaciones y el retiro del Estado como gran articulador del desarrollo económico y social, lo cual busca revertir mediante la implementación de sus políticas socialistas.

En dicho período, el panorama latinoamericano mostraba el atardecer de la izquierda propiciadora de la dictadura del proletariado, rendida ante el fracaso y anacronismo de su ideología y frente al desplome de los imperios que la profesaban. Sin embargo, esa misma izquierda vislumbró un nuevo amanecer con Hugo Chávez y su creciente influencia regional. Desde ahí se entiende la permanente devoción a su figura y fundamentalmente la construcción de ese neo socialismo del siglo XXI.

A tal efecto, Carlos Alberto Montaner¹ describe que el modelo chavista está compuesto por tres elementos que le son fundamentales para su expansión: el primero es el antiamericanismo, el segundo es el estatismo antimercado y el tercero es el rechazo a la propiedad privada como modo de generar riqueza. Sin la conjugación de estos tres factores, ninguno cercano a un ethos democrático, es difícil entender la influencia que tuvo Chávez y la penetración de sus ideas en naciones tan diversas, pero que comienzan a construir enemigos comunes frente a los cuales lidiar.

1. <http://www.elcato.org/la-triple-herencia-de-hugo-chavez>

Por cierto, tampoco es posible entender el ascenso de Chávez sin tener presente una elite política que no fue capaz de dirigir el destino de Venezuela mediante principios de honestidad, transparencia y preocupación por el bienestar de su población. El resultado de una corrupción sistémica, con una clase dirigente más preocupada de aumentar sus prebendas que de mejorar las condiciones de vida de su población, fue el agotamiento institucional.

II. Socavamiento de la democracia y política populista

Inmediatamente luego de asumir el poder político, Hugo Chávez comienza los preparativos para la instalación de una Asamblea Constituyente que diera al país nuevas normas de ordenamiento político institucional, las cuales entraron en vigencia en diciembre del año 1999. Ese fue el momento en que se comienza a acrecentar el poder político, social y económico del líder carismático que, más allá de la seducción de la población con sus ideas y política social fuertemente asistencialista, avanzó rápidamente hacia la intromisión en los distintos poderes del Estado, realizando las designaciones que le aseguraran respaldo a sus actuaciones.

En este panorama, la oposición política no se comportó a la altura que requerían las circunstancias. Por su incapacidad de establecer un acuerdo para enfrentar unidos al presidente en ejercicio, la oposición se retiró de la contienda electoral, no se presentó a las elecciones parlamentarias efectuadas el año 2005, dejando todo el poder al partido de Chávez, con lo cual se le facilitó de sobremanera su avance avasallador para realizar los cambios institucionales que le permitieran aglutinar todo el poder.

En efecto, Chávez se fue apartando paulatina, pero persistentemente, del comportamiento democrático. No aceptó la disidencia y no vaciló en hostigar a los medios de prensa adversos, política que fue copiada con extrema precisión por otros países de la región que lo tienen como modelo. Fue restringiendo severamente las libertades ciudadanas,

entorpeciendo la autonomía judicial con la designación de sus partidarios en los más altos cargos de dicho poder, politizando a las fuerzas armadas y militarizando a la sociedad civil.

Al mismo tiempo se esforzó en construir una parodia de democracia donde funcionan los mecanismos electorales, pero sin libertades políticas, igual como ha venido sucediendo en Cuba durante los últimos 54 años, su gran modelo a seguir. Se esforzó en otorgar visos de legalidad y de un accionar democrático –al menos en lo procesal– en cada una de sus decisiones. En efecto, no es posible desconocer la capacidad para enfrentarse en 14 ocasiones al escrutinio popular y sólo ser derrotado, de manera parcial, en una de ellas². Pero los rituales electorales periódicos, por sí solos, no otorgan suficiente legitimidad democrática, cuando es evidente la ausencia de reconocimiento y protección a las libertades públicas que configuran el verdadero sustrato de una democracia.

En el siguiente gráfico se muestra la evolución que ha tenido en Venezuela la libertad de expresión, según el ranking que realiza Freedom House, observándose que su caída es constante, lo cual socaba uno de los principales valores de la democracia en cualquier Estado.



2. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/conozca-las-elecciones-ganadas-por-hugo-chavez-en-estos-13-anos-en-el-pod>

Con Chávez en el poder se volvió a hablar de populismo en América Latina, ese discurso que se levanta en contra de los partidos tradicionales, que ve en la elite a traidores de los intereses populares y que destaca al nuevo gobernante como el representante indiscutido del pueblo. Es un actor mesiánico, de otra forma no se entiende el fervor con que se ha expresado una parte de los venezolanos ante el féretro del presidente fallecido; es algo que roza la devoción, el culto a la persona, tal cual lo hemos visto en las dictaduras comunistas pasadas (URSS) y recientes (Corea del Norte). Este populismo intenta debilitar, vistiéndose con los rituales democráticos, las distintas instituciones que se han erigido en el país para consagrar la debida división de poderes, el Estado de Derecho y el respeto a la dignidad y libertad de las personas.

El gobierno de Chávez, desde sus inicios, nos hace reforzar la tesis planteada por Guillermo O'Donnell sobre las “democracias delegativas”³, es decir, aquéllas institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos tradicionales, pero que una vez en el poder no se comportan como representantes políticos sino como dueños personales del gobierno, por encima de cualquier sistema de control a su gestión. Las democracias delegativas tienen repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas. En efecto, en nombre de los intereses del pueblo, el gobernante de turno se hace del poder total mediante mecanismos excepcionales y de cooptación, con lo cual le es posible desarrollar sus políticas al margen de los mecanismos de control, aquellos que fueron creados por la vieja estructura, esa que le negaba el poder al pueblo y que hoy se lo devuelve al mandatario populista sin restricciones. Las consecuencias principales de esta forma de gobernar son el socavamiento estructural de las instituciones del Estado, cuestión que lo vuelve susceptible a la autodestrucción.

3. Véase O'Donnell, Guillermo: “Delegative Democracy”, en *Journal of Democracy* Vol.5 N°1, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

En el plano internacional, a diferencia de la estrategia insurreccional que apoyaba la Cuba castrista, el presidente venezolano optó por fomentar el rupturismo social, endosando toda la responsabilidad por las injusticias sociales a los sistemas económicos fundados en el libre mercado. En ese sentido, comprendió y ejerció las relaciones con otros países bajo el binomio amigo-enemigo: se estaba con él o contra él. Aquel principio decimonónico lo ejerció comprando las lealtades de aquellos gobernantes de izquierda que eran más pobres.

En esta iniciativa Chávez tuvo suerte. Hasta su muerte la situación económica lo favoreció. Los abundantes recursos que ha generado el petróleo para el Estado venezolano le permitieron financiar buena parte del asistencialismo interno y externo que promovió con ahínco, por ejemplo, financiando buena parte del gasto público de sus socios latinoamericanos, quienes le retribuyeron su asistencia internacional con la influencia necesaria para exportar su modelo: el socialismo o revolución bolivariana.

Desde ese punto de vista, no es posible ver en Chávez una figura relevante en el plano integrador de América latina, es más bien un personaje ideológicamente relevante para la izquierda latinoamericana y que fue incapaz de legar un proyecto sustentable en el tiempo o una noción de tolerancia que lograra incluir posturas distintas.

III. ¿Triunfos sociales o hacia el desastre económico?

En el plano social no es posible desconocer los avances que ha tenido el país en materia de superación de la pobreza, indigencia y disminución de la brecha de desigualdad. Sin embargo, dichos antecedentes deben ser analizados a la luz de un sistema clientelar, que se traduce en una gran captura de la renta generada por parte del Estado y que es distribuida de manera discrecional por la autoridad política, todo lo cual abre muchas dudas sobre la posibilidad de consolidación de dichos progresos. En efecto, los recursos utilizados para financiar las “misiones” (acciones de

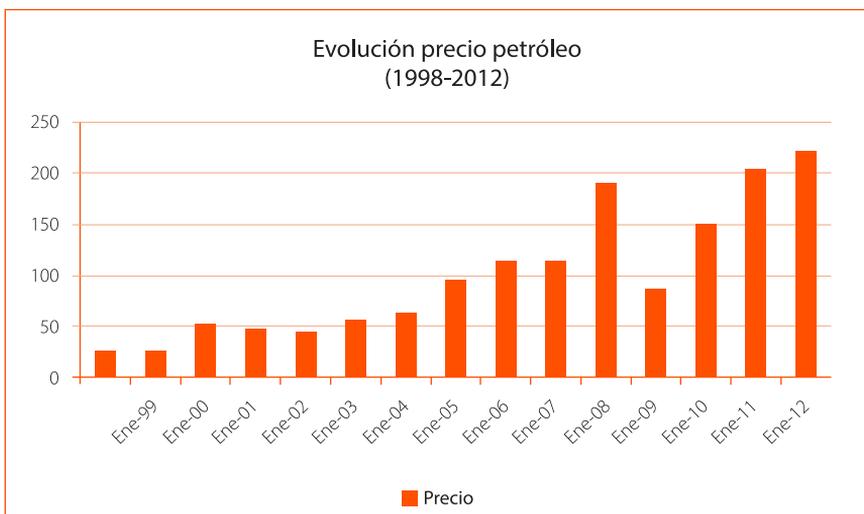
política social) no son eternos y ya muestran señales de agotamiento, pues no es posible seguir el ritmo del gasto público que imponen; lo cual, sin duda, pondrá más presión a una nación dividida, donde la lucha de clases se ha hecho presente nuevamente estimulada desde el Estado.

Al revisar los indicadores de pobreza, puede verse una evolución positiva, con una reducción de 49% a 27% y la desigualdad, medida por el Coeficiente de Gini, pasa de 0.498 a 0.412, según datos contenidos en Nuestra Democracia (PNUD, 2010) y basados en antecedentes de CEPAL.

Sin embargo, en materia económica, donde las decisiones políticas tienen una indudable relación con la capacidad de crear condiciones para que el país crezca y se desarrolle, se presenta una situación que muestra lo pernicioso de las decisiones del gobierno. Antes de que Chávez asumiera el poder, Venezuela recibía una inversión extranjera directa neta de US\$3.900 millones en 1998. Desde entonces y hasta el año 2011 promedió menos de US\$1.000 millones anuales, según datos del Banco Mundial. Este indicador es especialmente grave cuando se proyecta en el largo plazo, y contrasta con las cifras en el plano social que parecieran reflejar una solución al problema de la pobreza y la desigualdad.

Una de las principales amenazas a la actividad económica es la discrecionalidad de la autoridad. La vigencia y respeto del Estado de Derecho es una condicionante esencial para el desarrollo, independiente del matiz que se le quiera dar al gobierno. Sin embargo, en la era Chávez una de las principales herramientas para la distribución de la riqueza fueron las expropiaciones, nacionalizaciones o compras forzosas, las que se han dado en un abanico tan amplio de industrias que el argumento de “empresa estratégica” ha quedado completamente desvirtuado, ya que se han expropiado productoras de petróleo, bancos, empresas de telecomunicaciones y también haciendas y terrenos con la excusa de no ser productivos o para la construcción de viviendas, como fue el caso de un campo de golf.

Siempre se ha sostenido que Venezuela es uno de los países más ricos de la región. La abundancia de petróleo era su principal fortaleza y así lo ha demostrado durante estos últimos diez años, donde los valores de este producto han alcanzado niveles extraordinarios. En estas circunstancias, no es posible entender la escasez de alimentos que hay en rubros básicos como la harina de trigo y de maíz, la leche en polvo, el pollo, el aceite y el azúcar, generados por la deficiencia en la producción y una merma en las importaciones que se ha producido esencialmente por trabas en los puertos y el descenso en la entrega de dólares oficiales. Esto es el resultado de políticas económicas carentes de sustento en la realidad, asociadas a medidas cortoplacistas de corte clientelar, que tienen como base el control de precios y del tipo de cambio, lo que ha generado grandes distorsiones, sumado a la ineficiencia en la producción de las industrias expropiadas, incluyendo la petrolera PDVSA que aún sostiene gran parte de la economía nacional y prácticamente todos los programas sociales o “misiones”.



Fuente: IMF

IV. Violencia y corrupción

En otro plano, la violencia es una de sus peores caras. Los datos sitúan a Venezuela como uno de los países más violentos del planeta. Según International Crisis Group, *“cada media hora una persona es asesinada en Venezuela. La presencia del crimen organizado junto con un número exorbitante de armas de fuego en manos de civiles, la impunidad, la corrupción y la fuerza excesiva por parte de la policía han afanzado la violencia en la sociedad”*⁴. Esta violencia se expresa también en los secuestros, toda una industria en nuestra región. Cómo no recordar, el lamentable suceso relacionado con la hija del cónsul honorario chileno en Maracaibo, la cual fue asesinada en una de estas acciones⁵.

El gobierno ha tenido una actitud ambigua frente a estos grupos delictuales, ya que en muchos casos estos “colectivos” como los denominan, son defensores de la revolución bolivariana y, por tanto, realizan acciones de apoyo a la causa política, incluyendo acciones contra partidarios de la oposición. En un reciente informe de Human Rights Watch se denuncia que las ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes de seguridad en Venezuela siguen siendo *“una práctica recurrente”* y que, según cifras oficiales, 7.998 personas *“habrían muerto a manos de miembros de las fuerzas de seguridad pública”* entre enero de 2000 y los primeros cuatro meses de 2009⁶. Todo lo cual deja en evidencia el doble estándar de un sector político que viola sistemáticamente los derechos de las personas, que no se hace responsable de sus actos y que, además, pretende responsabilizar a otros de sus acciones.

No es posible dejar de lado el fenómeno de la corrupción que, desde que se ha vuelto sistémica, ha corroído el sistema en su totalidad y

4. http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/venezuela/038-violence-and-politics-in-venezuela.aspx?alt_lang=es

5. <http://www.emol.com/noticias/nacional/2012/03/17/531289/asesinan-a-hija-de-concul-chileno-en-maracaibo.html>

6. <http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/mundo/informe-de-hrw-denuncia-abusos-en-venezuela-colombia-mexico-y-cuba>

es prácticamente imposible de erradicar, pues cada acción que se emprende está asociada a su práctica. En el Índice de Percepción de la Corrupción 2012, elaborado por Transparencia Internacional, Venezuela figura en el lugar 165 entre 176 países⁷, demostrando la gravedad del problema existente en la actualidad y la degradación a la que ha llegado el régimen chavista.

Esta evaluación es reflejo de un desgaste profundo en los valores de la sociedad, dicha erosión institucional, cuya manifestación más evidente es la violencia delictual y política, sumada a la corrupción, se hace evidente en los sistemas de justicia y en las fuerzas del orden, las cuales han sido permeadas por el régimen, llegando a ser instrumentos disfuncionales que ponen en riesgo la seguridad de la población en vez de brindarle protección.

Un dato de contexto relevante encontramos en un informe de marzo de 2012, del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo (SIPRI) el cual señala que las importaciones de armas en Venezuela aumentaron un 555% entre los períodos 2002–2006 y 2007–2011, pasando del lugar 46 al 15 entre los mayores importadores de armas, superando incluso a Brasil⁸. ¿Para qué o contra quién se utilizarán esas armas? ¿Por qué los partidarios del gobierno avalan este enorme gasto público en armamento? El significativo aumento en la compra de armas parece contradecir las declaraciones de orientación social del gobierno y sólo parece obedecer a la paranoia de un régimen que concibe las relaciones políticas e internacionales en base al complot permanente.

V. Conclusión

Si apelamos al sentido común, resulta difícil encontrar devoción hacia una figura política en regímenes enmarcados en modelos democráticos.

7. <http://www.transparency.org/cpi2012/results>

8. <http://www.sipri.org/media/pressreleases/press-release-translations-2012/atlaunchspa>

En ese sentido, las devociones religiosas hacia Hugo Chávez resultan comparables sólo con personajes como Lenin, Stalin, Perón, o Castro. Ninguno de ellos fue demócrata.

No obstante, sobrevive a Hugo Chávez un proyecto que, predicando la vieja receta del dirigismo estatal, no parece asimilar el fracaso de su ideología y persevera en proclamar el “socialismo del siglo XXI” como la solución al subdesarrollo. Este “socialismo bolivariano” parece inmutable ante la evidencia internacional de los países que lo experimentaron décadas atrás y que terminaron ahogando la libertad de su población y empujando por el despeñadero de la pobreza a sus habitantes.

Si esto no es motivo de preocupaciones, ¿qué debe pasar en el país para que la comunidad internacional enfrente un cambio de posición frente a la campaña de desinformación y compra de voluntades, desplegada mediante la petro-diplomacia que, con tanta habilidad, ejerció el fallecido mandatario? ¿Acaso no basta con el clima de polarización que se vive en el país, con la destrucción sistemática de los valores de una sociedad libre, con la agresión permanente a la libertad de expresión a la cual se somete a periodistas y medios de comunicación, con el derroche de los recursos provenientes de la única industria que sostiene al país o con la distribución discrecional de dádivas asociadas a un pequeño grupo dirigente que ha ido creciendo al amparo de un Estado interventor?

Venezuela tiene una oportunidad enorme de volver sobre sus pasos y recuperar el tiempo perdido en este largo letargo populista. Es hora de retomar las ideas de la libertad y aprovechar los vientos favorables que llegan desde el exterior para asegurar un futuro promisorio para sus ciudadanos, en un país donde se pueda pensar distinto sin sentirse atemorizado, donde se pueda volver a emprender sin miedo a ser expropiado, se pueda poder salir de su casa sin la aprensión de ser asesinado y ver a sus hijos crecer sin la amenaza del secuestro.

