IDEAS & PROPUESTAS

2011 - 2012



IDEAS & PROPUESTAS 2011-2012

I.S.B.N. 978-956-8771-05-8 Junio de 2012, 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 QuadGraphics Chile

Colaboradores

Claudio Arqueros

Jaime Bellolio

Aldo Casinelli

Beatriz Corbo

Cecilia Flores

Jaime González

Constanza Hube

Jorge Jaraquemada

Héctor Mery

Máximo Pavez

Cristina Tupper

Manuel Uzal

Indice

7	Presentación
	Temas Político-Institucionales
11	Modernización del Estado ¿de qué hablamos esta vez?
22	Senado y aprobación del postnatal: una votación inconstitucional
29	Plebicito y democracia representativa
36	¿Está agotado el modelo? Los desafíos de la política frente a esta disyuntiva
46	Otra vez el aborto
62	A diez años de la reforma procesal penal
70	Fallo del Tribunal Constitucional sobre matrimonio: una polémica que está lejos de acabar
81	Debate sobre el matrimonio homosexual. Por qué el matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer
95	Supresión de fiscales judiciales y abogados integrantes
	Temas Sociales y Económicos
107	A cinco años de la revolución pinguina ¿Cuáles han sido sus principales efectos?
117	La reforma educacional al pizarrón
127	Estatuto laboral para la reinserción del condenado
137	Medidas alternativas y brazalete electrónico

- Hombres y postnatal: experiencias comparadas 145 ¿Cómo ha cambiado la matriz eléctrica en Chile? Evolución y 154 sus consecuencias

¿El año de la educación superior? Una mirada al estado actual y

Impuesto a los combustibles 196

propuestas de futuro

163

173

184

Panorama energético en América Latina 211

Temas Internacionales

exterior

El panorama político latinoamericano 221 Reforma a la Cancillería (III). Las misiones de Chile en el 233

Anuncios sociales ¿Cómo los percibe la ciudadanía?

Reforma tributaria ¿Qué opinan los chilenos?

Reformas de segunda generación en América Latina: de la 241 cantidad a la calidad

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



Modernización del Estado: ¿de qué hablamos esta vez?

• 6 de julio de 2011 •

La modernización del Estado es un proceso de mejoramiento continuo, que requiere del concurso de múltiples actores: los políticos, los funcionarios públicos y los propios usuarios de los servicios. Su funcionamiento impacta en todo el país, pero especialmente en los sectores menos favorecidos, ya que por su naturaleza, la ayuda que ellos reciben del Estado es proporcionalmente mayor. De esta forma, el accionar del Estado permite el desarrollo de las personas, contribuyendo o limitando el despliegue de sus capacidades y competencias con el fin de alcanzar sus objetivos como individuos, lo que en sí lleva implícita la visión de la sociedad que se desea construir.

Antecedentes para el debate

La evolución de la administración del Estado ha transitado por diversas escuelas que le han dado un sello especial, poniendo énfasis en diferentes principios, esperando impactar de manera significativa la interrelación con los ciudadanos y pretendiendo dar respuesta al interés público en base a las preferencias agregadas de los clientes o usuarios. Así también han variado las exigencias que se le han formulado a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en la administración pública tradicional las metas estaban relacionadas con dar respuesta a las autoridades políticas. Al evolucionar, hablamos de la nueva gerencia pública entendida en términos restringidos como aquella que establece metas de desempeño a sus servicios, lo cual debe llegar a los usuarios y ser reconocido por ellos. En esta línea temporal finalmente identificamos el enfoque de generación de valor que establece la relación con los clientes, en base a la confianza y legitimidad, respecto de las respuestas gerenciales. Estas distintas corrientes no necesariamente son excluyentes entre sí y podemos verlas funcionando en paralelo o superpuestas en todos los Estados.

En todo caso, las distintas tendencias en la gestión pública tienen como objetivo central impactar el Estado y desde su institucionalidad producir el desarrollo económico, político y social que la población demanda, especialmente en la provisión de bienes públicos, para lo cual ha debido incorporarse con fuerza en los procesos de nuevas tecnologías, lo que se ha denominado gobierno electrónico, así como la profesionalización de su recurso fundamental que son los funcionarios.

No hay gobierno en el mundo que no haya tenido en su programa de campaña alguna mención a la modernización del aparato público, su funcionamiento, prácticas o cultura; y que en base a ese cambio proyecte beneficios para la comunidad producto de dichas transformaciones. La actual administración del Presidente Piñera no es una excepción a dicha tradición, al señalar en su programa de gobierno que "Nuestra meta es tener un Estado que ejerza su cometido con eficiencia y con sentido de urgencia. Un Estado cercano a la gente, cuya preocupación principal sea el bienestar de los ciudadanos".

El Estado es, en esencia, un actor político, económico y social. Es absolutamente necesario tener en cuenta esas dimensiones para poder

^{1.} Programa de gobierno del Presidente Sebastián Piñera: "Para el cambio, el futuro y la esperanza. Chile 2010-2014", p.33.

analizarlo, sobre todo, cuando lo que se plantea es una revisión de su matriz relacional y del espacio que ocupa en el contexto social, producto de una transformación del modelo de desarrollo imperante. Se requiere ver, entender y conceptualizar al Estado más allá de la simple dimensión organizativa, por ello "necesitamos ver al Estado como la matriz institucional necesariamente integradora de las dimensiones política, económica y social del desarrollo (...) necesitamos ver al Estado como el recurso fundamental de la gobernabilidad de las sociedades"². No debemos olvidar, además, que el Estado aún desarrolla una importante actividad empresarial y tiene participación en otros tantos sectores económicos, las cuales deben ser gestionadas de la mejor manera posible y no constituirse en un lastre para su desarrollo. Lo anterior no pasa porque todas esas actividades deban tener rentabilidad económica, pero sí reconocer el rol subsidiario que se les asigna.

En el actual gobierno se han definido las siete reformas estructurales, donde surge nuevamente con fuerza su modernización, señalando que se reemplazará la vieja discusión de más o menos Estado por el desafío de construir un mejor Estado, más moderno, más transparente y más eficiente, al servicio de las personas. Un Estado que no sólo asegure el piso de las seguridades, sino también que levante el techo de las oportunidades.

Desarrollo organizacional del Estado

Como se ha señalado, la reforma y modernización del Estado resulta tema común para muchos gobiernos, por ello se necesita determinar, a lo menos, su evolución y en qué etapa estamos hoy. Al respecto, se deben considerar los mecanismos de articulación -que pueden ser jerárquicos o contractuales- así como la división del trabajo que se produce en su interior. Como resultado obtenemos modelos mono-institucionales o multi-institucionales. Lo relevante de este último es que supone un alto grado de colaboración entre distintos sectores, sean públicos o privados, puesto que reconoce que estos modelos deben funcionar como orquestas en las que cada músico produce un aporte diferente y en el momento oportuno, pero para el mismo proceso. En este tipo de redes, la función casi única del nodo coordinador es la coherencia del proceso. Es evidente que el modelo en red especializada es el estadio superior actual de la evolución organizativa que conocemos, al menos si la definimos

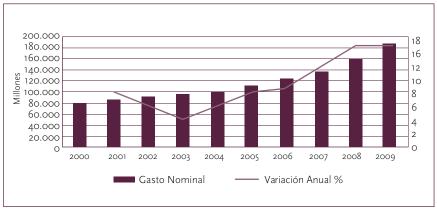
^{2.} Prat i Catalá, Joan: "Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neo institucionalista", 1998. En Revista del CLAD N°11: www.clad.org.ve/indices

según el incremento de complejidad expresada en capacidades de producción de valor³.

¿Por qué lo anterior? Porque el Estado moderno resulta ser una de las organizaciones más complejas que conocemos en la actualidad, está compuesto de una multiplicidad de reparticiones y agencias, los bienes y servicios generados son variados y en su organización se da el principio de la recursividad.

En materia presupuestaria es un actor relevante en la economía, no solamente debido a las áreas que le corresponde cubrir, sino también por la magnitud de los recursos que involucra su funcionamiento. En el cuadro siguiente se puede ver su evolución en términos nominales y la variación porcentual año a año de su presupuesto, el cual muestra un salto significativo en el período 2006-2009.

Presupuesto público versus variación anual en %



Fuente: Dipres

Por lo anterior, conformarse solamente con señalar lo importante que es contar con un Estado asistencialista no basta para aquellas personas que demandan su apoyo, sino también se requiere que las decisiones que al respecto se adopten sean implementadas con eficiencia y oportunidad.

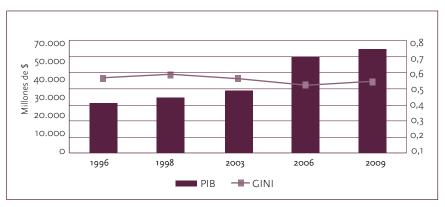
^{3.} Hintze, Jorge: "La evolución de las organizaciones", 2009. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública: www.top.org.ar

Aumentar la velocidad para alcanzar el desarrollo importa la realización de nuevas transformaciones a su institucionalidad, las que deben ir encaminadas a mejorar el diseño de las políticas públicas, asegurando que ellas lleguen a los ciudadanos con la calidad y en la oportunidad esperada. No debemos olvidar que quienes más requieren del Estado son aquellas personas de menos recursos y, por ende, de mayor vulnerabilidad social, de ahí arranca el imperativo de ser eficientes y crear políticas de calidad que logren llegar con soluciones a los grupos más frágiles, focalizando sus esfuerzos y recursos.

Como vemos en el gráfico siguiente, en la medida que aumenta el PIB de la nación es posible notar una disminución en el Coeficiente Gini, índice que sirve para medir la distribución del ingreso dentro de la sociedad. Dicho coeficiente puede adoptar valores entre cero y uno; en el primer caso correspondería a una distribución completamente igualitaria o uniforme de los ingresos, en tanto que el valor uno se presentaría en el caso de una distribución totalmente desigual.

Esto nos lleva a una segunda derivada y a preguntarnos respecto de la manera en que los recursos del Estado son utilizados, precisamente en aquello que más lo requiere (focalización), así como el impacto que dichas acciones tienen para mejorar sus condiciones futuras.

Evolución del PIB Nominal versus Coeficiente de GINI



Fuente: Banco Central de Chile; Mideplan, Casen 2009

En este desafío ya se han dado algunos pasos, como las transformaciones del Estado que han permitido la creación de nuevos mercados en áreas

que antes estaban bajo el alero total del sector público y hoy son ejemplos aplicados y en estudio en diversos países, como las Administradoras de Fondos de Pensiones. Para ello se ha debido crear y desarrollar nuevas agencias (Superintendencia del ramo en el ejemplo dado) que se encarguen de la regulación y supervisión, lo que ha generado nuevas formas de relación entre los individuos y las organizaciones. Lo anterior, no es menor si se considera que la gobernabilidad se entiende ligada a la eficiencia de los gobiernos en cuanto a su gestión y ello tiene efectos sobre las prácticas democráticas de la sociedad. Por tanto, aquellas agencias que cuentan con mayor autonomía que las tradicionales debieran evaluarse con relación al aporte que hacen a la eficiencia en los mercados en los que participan. En el ejemplo citado, se combina lo innovador de la medida y lo sensible del sector en el cual se instala, por ello con el correr del tiempo ha sido necesario realizar ajustes, pero siempre manteniendo el principio original de la reforma.

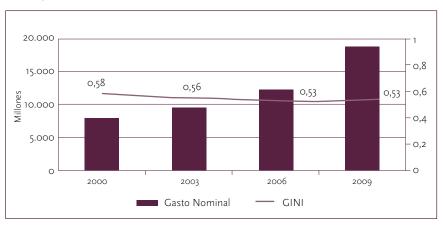
Estas transformaciones no son neutras y, como todo cambio, generan tensión y conflicto en tres áreas fundamentales: la primera relaciona el control enfrentado a la autonomía; la segunda está dada entre la responsabilidad y la transparencia enfrentada a la eficacia y efectividad; por último, está la legitimidad frente a las habilidades y los conocimientos especializados. Estos elementos, que al parecer resultan teóricos, pueden ayudar en momentos en que una oleada reguladora recorre el mundo producto de la crisis económica -cuando hay ausencia de mecanismos de regulación de ciertos mercadoso cuando se enfrenta a la incompetencia de las agencias encargadas de efectuarlos.

Según un estudio del Banco Mundial, se estima que si el país mejorara los índices de sus instituciones públicas a un nivel equivalente al promedio de los miembros de la OCDE, el ingreso por habitante, ajustado por paridad de poder de compra, aumentaría desde los U\$15 mil actuales a aproximadamente unos U\$20 mil.

Es evidente que el Estado debe preocuparse de que los servicios se presten, más que de proveerlos, pero debe agregarse la condición de que estos servicios sean de calidad y que promuevan la equidad y potencien la movilidad social. Esto se hace fortaleciendo los espacios de competencias y de libertad de decisión.

Este paradigma es ya un clásico en la materia⁴, el cual hace referencia a la transformación fundamental de los organismos y sistemas públicos para que se produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, su eficiencia, su adaptabilidad y su capacidad para innovar. Esta transformación se logra cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, su estructura de poder y su cultura. En esta conceptualización no se incorpora el cambio del sistema político, ni un cambio al sistema de financiamiento de campaña, por lo que adherirse a este planteamiento cerraría una ventana en un ámbito necesario de incorporar al debate, y generar propuestas de mejoramiento y profundización de principios democráticos, que potencien la sociedad civil y el desempeño de las instituciones.

Gasto público versus coeficiente de GINI



Fuente: Banco Central de Chile; Mideplan, Casen 2009

La literatura también es fértil en cuanto a los modelos de rol, gestión y distribución del poder de decisión que puede adquirir el Estado. Se puede ejemplificar con nociones como: Estado en red, Estado empresarial y Estado inteligente, entre otros. Lo rescatable es que se promueve el concepto de un proceso de continuo aprendizaje, sin embargo, se debe ser cauto en abrazar un modelo que no tenga coherencia y convergencia con los patrones culturales del país.

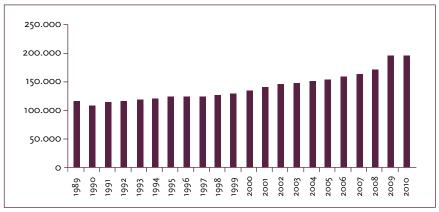
^{4.} Osborne, David; Gaebler, Ted: "La reinvención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público", Barcelona, Paidós Ibérica, 1995.

Profesionalización del sector público

Es relevante generar planes de profesionalización y competencias de los recursos humanos, tanto a nivel central como de las entidades locales. Lo anterior no debe ejecutarse en base a planes de capacitación únicos y uniformes desarrollados a nivel central, sino que debe ser parte de un plan estratégico que se sustente en el perfil laboral del personal de los organismos públicos, como de las necesidades de la ciudadanía. Por ello, se debe avanzar desde el concepto de usuario pasivo hacia el potenciamiento del rol del ciudadano, no sólo como un actor receptor sino también como un agente activo y parte de la gestión pública, cambiando el enfoque desde el cumplimiento de propuestas hacia el de satisfacción y traspaso del poder al ciudadano.

En cuanto al personal del sector público, ¿por qué no se puede tener siempre a los mejores profesionales a cargo del servicio público? ¿Acaso no merecen los más pobres, quienes más se benefician de los servicios públicos y de la acción estatal, que sean los más competentes quienes se encarguen de sus asuntos?

Total funcionarios sector público 1989-2009



Fuente: Dipres

La complejidad de las políticas, de la administración moderna y de las coordinaciones intersectoriales requiere gerentes públicos de excelencia. Esta preocupación, ya manifestada durante las administraciones anteriores, no es menor, más aún si tan solo se revisan las cifras del presupuesto de la nación

que evidencia un aumento significativo de montos gestionados por el sector público, sumado a los datos de dotación del personal de la administración que hoy bordea los 200 mil funcionarios. Sin embargo, lo que es más preocupante es que estos aumentos no siempre han sido acompañados por mejoras en su estructura o modificaciones en su gestión para aumentar la eficiencia, es decir, esa básica combinación entre proceso y resultado.

Continuar con el perfeccionamiento de la Alta Dirección Pública es fundamental para dotar al Estado de profesionales competentes y bien remunerados. Esto faculta exigir dedicación, cumplimiento de compromisos y medición de su rendimiento bajo parámetros conocidos. Permitiendo asegurar su resultado con miras a los usuarios de los servicios prestados, siendo la variable política una más dentro de las consideraciones a evaluar.

Creación de valor en el sector público

Un país que es competitivo, que genera innovación, que mejora la calidad de los servicios de educación y salud, crece no sólo en términos de ingreso, sino también en integración social, convirtiéndose en una comunidad incluyente. En esta tarea la estrategia país es fundamental, y este concepto no sólo radica en definir una cantidad determinada de complejos productivos a potenciar, sino también en cómo los esfuerzos de las distintas esferas sociales y económicas convergen en un impacto en la calidad y bienestar de vida de la población. Ser un país desarrollado no es una meta, sino un requisito y debe ser acompañado por directrices integrales, donde los organismos sectoriales se coordinen y exista complementariedad.

Para lograr lo señalado, el valor público surge de respuestas eficaces a problemas relevantes para los ciudadanos. Es la apertura de nuevas oportunidades para las generaciones actuales y futuras, mediante la cual se logra la construcción de comunidad, ciudadanía, democracia y capital social. Esta manera de hacer las cosas implica que importan más los resultados que los servicios, proyectos o programas provoquen entre las poblaciones objetivo. Asimismo, importan los procesos aplicados para generar dichos resultados, ya que las relaciones y procesos que se establecen entre las organizaciones responsables de crear valor público y las comunidades generan valor en sí mismos. Aquí podemos apreciar claramente la vinculación entre reforma y modernización de las acciones públicas. Podemos afirmar como punto de partida que el objeto del trabajo en el sector público es, precisamente, generar

valor público, de la misma manera que el objeto del trabajo del gerente en el sector privado es generar valor privado.

La Unidad de Modernización del Estado ha buscado enfocar la atención de su equipo en lo que se ha denominado un usuario o cliente, tal como si fuera una empresa que debe satisfacer a sus consumidores. La lógica es que el Estado es monopólico por naturaleza, sobre todo en lo que respecta a trámites básicos, como certificados de nacimiento, cédulas de identidad o cobro de impuestos. Por lo tanto, como no tiene rival, falta un incentivo directo de competencia que lo haría mejorar sus procesos, y muchas veces lo estanca, generando problemas para las personas. Esta fase de modernización brota del bienestar creado por la entrega simple, buena y eficiente de servicios, así como del impacto generado por dichos servicios y otras estrategias para la promoción del desarrollo y la ampliación de oportunidades para los ciudadanos. Lo anterior suena evidente en el discurso, pero sumamente complejo si se considera cómo es el entramado institucional del Estado. Por ello, una de las primeras decisiones que se adoptó fue tomar bajo la responsabilidad de la unidad antes mencionada, el área de estrategia digital que originalmente estaba a cargo del Ministerio de Economía: "Si uno les cambia a las personas el modelo de atención, y evitas que para hacer un trámite A te pidan un certificado B, esas cosas te cambian y te mejoran la vida. La modernización, si uno ve al mundo privado, va mano a mano con la tecnología"5. Esto es modificar significativamente el back office del Estado, poniendo a los usuarios como base de su funcionamiento.

Se requiere superar la mirada sectorial y compartimentada de ministerios y organismos para avanzar hacia la generación de políticas públicas transversales. En efecto, la complejidad y transversalidad de las políticas públicas poco coincide con la estructura tradicional de nuestro Estado enfocado hacia sectores específicos que se relacionan muy poco entre sí. La atención en el funcionamiento del Estado es una tarea permanente, su modernización también y por ello su seguimiento es fundamental para asegurar un mejoramiento continuo, junto con las respectivas adecuaciones que se requiera realizar. Ello explica la permanente discusión sobre la modernización del Estado.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo la gestión pública es considerada como un área prioritaria de acción para el desarrollo de los países de manera sostenible y equitativa, la cual depende de la calidad y eficiencia

^{5.} Entrevista a Rafael Ariztía, Revista Qué Pasa, Santiago, 19 de abril, 2011.

de las políticas diseñadas y la manera en que estas son implementadas. En ocasiones las estrategias y políticas bien concebidas fallan en alcanzar sus objetivos por deficiencias en el aparato administrativo del Estado y en la gestión de las mismas. En este campo se han identificado los siguientes ámbitos para la acción del Banco: a) desarrollar y fortalecer sistemas de servicio civil bajo criterios de mérito y flexibilidad; b) fortalecer la capacidad fiscal del Estado y mejorar la eficiencia y transparencia en la gestión del gasto; c) mejorar la capacidad de coordinación de estrategias y políticas públicas, especialmente aquellas de lucha contra la pobreza; d) modernizar la gestión de los servicios públicos; y, e) aprovechar en la gestión pública el potencial de la sociedad del conocimiento y de las tecnologías de la información⁶.

Lo que vemos en dicha declaración es una mezcla entre reformas estructurales y aquellas denominadas de segunda generación, es decir, las que apuntan a la generación o prestación de un servicio y las que apuntan al impacto de su implementación. Bajo el escenario actual los desafíos pasan en el país por mejorar la calidad de gran parte de los servicios que el Estado entrega, debido a que en la mayoría de los casos ya se ha avanzado en los años precedentes en tener una completa cobertura de las prestaciones generadas.

Conclusiones

A modo de síntesis señalaremos que la modernización del Estado es un proceso continuo, que tiene varias aristas en las cuales se debe poner atención. De lo mostrado en este documento podemos establecer que, independiente del enfoque aplicado, el incremento de la eficiencia y efectividad del aparato público cruza cualquier método, variando los énfasis mediante los cuales se pretenden dichos resultados, pero no el objetivo central. Importa a su vez entender la combinación que se da entre los recursos económicos y materiales que se ponen a su disposición, los cuales son mediados por una red de profesionales y servidores públicos para lograr los objetivos. A ello debemos agregar los continuos avances tecnológicos que, en la medida que se adoptan de manera creativa y con objetivos claros, contribuyen a satisfacer las demandas de la población facilitando su relación. Por último, no podemos desconocer que el Estado, mediante su accionar permite el desarrollo de las personas, contribuyendo o limitando el despliegue de sus capacidades, lo cual se asocia a la visión política que tiene quien detenta el poder temporal de su administración.

^{6.} BID: Modernización del Estado, Washington, 2003.

Senado y aprobación del post natal: una votación inconstitucional

• 17 de agosto de 2011 •

En la discusión del proyecto de ley que extiende el permiso post natal hasta seis meses, el Senado separó la votación del artículo que establecía el tope de 30 UF para el beneficio, subiéndolo a 66 UF. Este proceder generaría un aumento directo del gasto público y con ello la vulneración de diversas disposiciones constitucionales relacionadas con las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Requerido el Tribunal Constitucional, resolvió dejar sin efecto dichas actuaciones. A continuación las razones de esta acertada decisión.

I. Introducción

En marzo del presente año el Ejecutivo ingresó al Senado un proyecto de ley, mediante el cual se proponía crear el nuevo permiso postnatal, agregando un artículo 197 bis al Código de Trabajo (CT)¹. Este permiso consistía en un tiempo de descanso adicional de doce semanas al actual periodo, del cual podía hacer uso la madre o el padre, a elección de la primera.

La iniciativa proponía que durante dicho periodo, la madre o el padre, recibieran un subsidio equivalente a la remuneración de la madre con un tope de 30 UF. Para el caso de los padres cuya remuneración imponible no fuera cubierta por dicha prestación, la norma propuesta les permitía trabajar a jornada reducida hasta completar su renta.

Este beneficio significaba para el fisco un gasto cercano a los \$43.771 millones de pesos, el cual sería financiado por el Fondo Único de Prestaciones Familiares.

II. Tramitación

Durante su tramitación en la Cámara Alta, el proyecto de ley en comento fue conocido por las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Salud, y luego por la de Hacienda.

Sometido a votación general² en las Comisiones Unidas de Trabajo y Previsión Social y Salud, la iniciativa fue aprobada por la unanimidad de los miembros presentes. Sin embargo, durante la votación en particular del nuevo art. 197 bis del Código del Trabajo que se proponía, el H. Senador Rossi solicitó votación separada respecto de ciertas oraciones del inciso primero de dicho artículo, a lo cual se accedió, puesto que la admisibilidad de dicha solicitud fue aprobada por la mayoría de los votos de las Comisiones.

De esta manera, se procedió a la votación dividida del articulo en comento, con lo cual, se rechazaron las oraciones que regulaban el tope de

^{1.} Proyecto de ley en materia de duración del descanso de maternidad, Boletín 7526-13.

^{2.} Se entiende por discusión general la que dice relación sólo con las ideas matrices o fundamentales del proyecto y tiene por objeto admitirlo o desecharlo en su totalidad. En la discusión particular se procede a examinar el proyecto en sus detalles. Se consideran como ideas matrices o fundamentales de un proyecto aquéllas contenidas en el mensaje o moción, según corresponda (art. 23 LOC Congreso Nacional).

30 UF, la fuente permanente de financiamiento y las demás normas que se referían a ellas.

Con posterioridad, el proyecto fue analizado por la Comisión de Hacienda y luego, por la Sala del Senado, instancias en las cuales el proyecto de ley fue aprobado en los mismos términos que en las Comisiones Unidas.

Estas actuaciones generaron, en consecuencia, un aumento directo del gasto público al subir el tope del subsidio propuesto de 30 UF a 66 UF, monto actual del subsidio de pre y postnatal, incrementándose el gasto fiscal en, al menos, US\$ 35 millones por año.

III. Requerimiento de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional

Ante este panorama, el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Congreso Nacional, formuló ante el Tribunal Constitucional, un requerimiento de inconstitucionalidad en contra de las actuaciones ejecutadas por el H. Senado, tendientes a dividir la votación del señalado artículo –eliminando el tope del subsidio que se proponía– cuestión que, a juicio del Ejecutivo, contraviene los artículos 6, 7 y 65 de la Constitución³.

El requerimiento se funda en que el Senado vulneró diversas disposiciones constitucionales que se vinculan directamente con el ámbito de materias reservadas a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República. Por esta razón se solicitó dejar sin efecto dichas actuaciones, restableciendo el imperio del derecho en la tramitación del proyecto de ley.

Con fecha 20 de julio del presente año, el Tribunal Constitucional dicta sentencia en la causa, acogiendo el requerimiento y declarando inconstitucional el inciso primero del artículo 197 bis, aprobado en primer trámite por el Senado. Al respecto el Tribunal hace hincapié que el Senado alteró el proyecto presentado por el Presidente de la República, introduciendo un aumento de beneficios, tanto al personal de la administración pública, como a trabajadores del sector privado. De paso se modificaron normas sobre seguridad social, materias que de acuerdo al art. 65 de la Constitución, el Congreso Nacional sólo puede aceptar, disminuir o rechazar —en ningún caso aumentar— los

^{3.} Rol 2025-11.

beneficios y gastos propuestos por el Presidente de la República. Sumado a esto, el Tribunal funda la inconstitucionalidad de las actuaciones en el art.6° de la Constitución el cual somete la actuación de los órganos del Estado a la Constitución⁴, norma que excluye todo comportamiento que entrañe una vulneración de los limites que la propia Carta Fundamental les impone⁵.

La decisión del Ejecutivo de actuar por esta vía despertó muchas críticas, tanto en la forma como en el fondo de la cuestión sometida al conocimiento del Tribunal Constitucional. Frente a ello, la opinión pública estaba dividida en cuanto a lo que debía ser el comportamiento de dicho tribunal.

Sin embargo, frente a los numerosos argumentos expuestos por los abogados que representaron al Presidente del Senado, existieron poderosas razones que hicieron imponerse a los fundamentos del requerimiento, y que son precisamente los que hoy sostienen el valorado equilibrio que nuestra institucionalidad mantiene en materia de gasto público.

De esta forma, el fallo en primer lugar reafirma la competencia del Tribunal Constitucional para decidir estos asuntos, tal como se había indicado en muchas otras sentencias del mismo órgano⁶ y en la atribución que le confiere el artículo 93, inciso primero, N° 3° de la Constitución, que permite a este tribunal resolver, entre otras cosas, "las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley (...)", es decir, cualquier discrepancia de carácter constitucional que pudiere surgir entre los órganos colegisladores por haber interpretado de manera distinta alguna norma.

En este sentido quedó de manifiesto que la misión de esta magistratura, velando por la efectiva vigencia del principio de supremacía constitucional -como soporte esencial del Estado de Derecho y de la democracia- abarca no sólo el análisis de la "constitucionalidad de fondo", sino también la denominada

^{4.} El artículo 6° señala textualmente:

[&]quot;Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

Los preceptos de esta Constitución obligan tanto a los titulares o integrantes de dichos órganos como a toda persona, institución o grupo.

La infracción de esta norma generará las responsabilidades y sanciones que determine la ley".

^{5.} Considerando 65 y 66 de la Sentencia Rol 2025-11

^{6.} Sentencia recaída en autos Rol N° 591: "Este Tribunal Constitucional es el llamado a decidir los conflictos constitucionales, mas dentro del sistema concentrado y compartido sólo le corresponde dirimir aquellos que estén expresamente entregados a su competencia".

"constitucionalidad de forma que apunta a la conformidad de los preceptos legales con el proceso nomogenético o de formación de la ley..."⁷.

Para graficar lo anterior, el fallo reproduce un argumento entregado por el profesor Enrique Silva Cimma –primer Presidente del Tribunal Constitucional— al explicar el origen de esta atribución: "(...) cada vez con más nitidez empezó a plantearse en los círculos políticos y muy especialmente en las esferas gubernativas de la época, la necesidad de ir a la creación de un organismo que asumiera el rol de dilucidar los conflictos jurídicos que se suscitaban como consecuencia de la dictación de leyes inconstitucionales. Particularmente, se ponía énfasis en los casos reiterados de infracciones a la Carta que se motivaban por el avasallamiento que el Congreso hacía de las atribuciones del Ejecutivo, ya invadiendo con sus iniciativas materias que eran propias de éste, ya infringiendo normas sobre financiamiento adecuado para los proyectos de ley. En opinión de muchos, además, todo ello se acentuaba gravemente en los períodos preelectorales"8.

El Tribunal Constitucional no sólo explicó su competencia, sino que añadió como su deber el examinar y resolver los conflictos que se le plantean en vías de restablecer la supremacía de la Carta Fundamental, cuando haya sido quebrantada, de lo contrario se estaría incumpliendo con el principio de inexcusabilidad, además de abdicar del deber que el artículo 6° de la Constitución impone a todo órgano del Estado de garantizar el orden institucional de la República; y el artículo 3°, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, en cuya virtud "reclamada su intervención en forma legal y en asuntos de su competencia, no podrá excusarse de ejercer su autoridad ni aún por falta de ley que resuelva el asunto sometido a su decisión".

Otro punto resuelto por el Tribunal fue lo relativo a la oportunidad del requerimiento. Frente al descargo de que se trataría de una cuestión netamente política, habitual durante la negociación de cualquier proyecto de ley, y aduciendo que no se habrían agotado todas las instancias asociadas al procedimiento legislativo o, eventualmente, al ejercicio de la prerrogativa del veto, lo que hacía inoficiosa la intervención del Tribunal Constitucional, éste último citó nuevamente el artículo 93 de nuestra Carta Fundamental, que en su inciso primero, numeral 3º, prescribe que son atribuciones del Tribunal Constitucional:

^{7.} Sentencia Tribunal Constitucional, Rol No 1.410, considerando 25º

^{8.} Cfr. Fallo TC, 20 julio 2010 Rol 2015 – 11; p.42; véase "El Tribunal Constitucional de Chile (1971-1973). Cuadernos del Tribunal Constitucional Número 38, 2008, p. 22.

"Resolver las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley (...)". Con este argumento de texto, no sería exigencia para interponer la cuestión de inconstitucionalidad de un proyecto de ley en tramitación, la circunstancia de que se agoten –eventualmente– las vías propias del proceso de formación y aprobación de la ley.

Finalmente, otro de los argumentos "fuertes" presentados por los abogados de la Presidencia del Senado, decía relación con la interpretación de la división de la proposición, en el sentido de que esa actuación no se entendería como "indicación" y que por tanto, no estaba en contravención a los preceptos legales ni constitucionales.

Sin embargo, es en relación a este hecho –la división del artículo para su votación– donde parece configurarse la infracción más grave a la Constitución, en términos prácticos. Esto porque podría haberse discutido el contenido de esa norma en el estado de tramitación en que se encontraba. No obstante, la actuación del Senado en los términos ya señalados fue, en opinión de quienes suscriben este trabajo, inaceptable e ilegal.

El Congreso actuó de un modo que no sólo no le está permitido, sino que le está expresamente prohibido, toda vez que los actos que el Senado pueda ejecutar en el proceso de formación de la ley, deben someterse siempre a la Constitución, respetando los términos del artículo 65 inciso 3° y final de la Carta Fundamental.

IV. Conclusión

Resultaba fundamental examinar el valor jurídico de las actuaciones del Senado en el proceso de formación de la ley, y que el Tribunal Constitucional discerniera si en el ejercicio de sus atribuciones propias, contenidas en el reglamento, era posible que el Senado vulnerare la Constitución.

A todas luces parecía que la respuesta es negativa. Ningún entendimiento del principio de la deferencia razonada que el Tribunal Constitucional debe a los órganos legisladores, puede llevar a que éstos no respeten el ordenamiento jurídico constitucional vigente, y las reglas sobre financiamiento y gasto público previstas en la Carta Fundamental. Aceptar o tolerar por este tribunal una actuación semejante, hubiese sido un gravísimo precedente de contravención a la Constitución en materia de gasto público, el cual se sustenta en un sistema

coherente que permite al Presidente de la República dar cumplimiento a la política de financiamiento que considere adecuada para el cumplimiento de su programa de gobierno.

"No es aceptable ni recomendable para el buen funcionamiento de la administración del país que se rompa esta coherencia por quienes no tienen la responsabilidad de la administración que, en definitiva, está radicada en el Presidente de la República. La historia legislativa chilena está plagada de ejemplos en que, por la vía de la iniciación de proyectos de ley o la iniciativa parlamentaria en el período ordinario de sesiones se han creado obstáculos graves para el normal desenvolvimiento económico y social del país (...)"9.

El Tribunal Constitucional, al zanjar la discusión a favor de las prerrogativas del Presidente de la República, hizo que prevalecieran las razones y principios manifestados en la Carta Fundamental. La iniciativa exclusiva del Ejecutivo en esta delicada materia significa, también, que ni el Senado ni la Cámara de Diputados pueden, ni aún por la vía de votar separadamente artículos o incisos de un determinado proyecto de ley, adoptar decisiones que en la práctica generen el aumento del gasto público. La deferencia razonada que el Tribunal Constitucional debe a los Poderes del Estado que concurren a la formación de la ley, tesis que en principio no merece reparos, no puede significar que esa Corte abandone su misión de decidir si los órganos en conflicto, al actuar del modo que lo hicieron, han infringido la Constitución que están obligados a respetar.

^{9.} Fallo TC, 20 de julio de 2010. Considerando TRIGESIMO SEXTO, Numeral III. "Evolución Constitucional de la iniciativa exclusiva del Presidente de la República en materia de gastos y seguridad social."

Plebiscito y democracia representativa

• 31 de agosto de 2011 •

El abuso de los plebiscitos nacionales, como mecanismos de democracia directa, buscando apelar directamente a la ciudadanía para que sea ella quien resuelva cuestiones de política pública, tiene el efecto de debilitar los contrapesos institucionales típicos de las democracias representativas. En cambio, la experiencia comparada evidencia que la mejor manera de adoptar decisiones de política pública es en el contexto de la deliberación parlamentaria, donde existen contrapesos que estimulan a los representantes políticos, provistos de legitimidad democrática, a concurrir a acuerdos que respeten los derechos de las personas y de las minorías.

1. Los plebiscitos en nuestra actual institucionalidad

El plebiscito es un mecanismo de democracia directa que se caracteriza por la convocatoria a la ciudadanía para que, mediante su voto, ésta se pronuncie sobre diversas cuestiones de su interés que son sometidas a su resolución. La convocatoria a plebiscito puede originarse en las autoridades o puede ser propuesta por un grupo de personas de la comunidad; pueden ser vinculantes, es decir, lo resuelto obliga a la autoridad, o pueden no serlo; y puede tener múltiples objetivos, por ejemplo, zanjar temas institucionales (constituir una asamblea constituyente, aprobar una nueva constitución o tratado internacional), ratificar reformas constitucionales (permitir la reelección presidencial), dirimir conflictos entre dos poderes del Estado, revocar el mandato de una autoridad electa, derogar una ley, resolver cuestiones sectoriales de índole nacional o local, etc.

En Chile los plebiscitos están contemplados sólo para los casos expresamente previstos en nuestra Constitución Política. Vale decir, para recoger la opinión de la comunidad local en plebiscitos de carácter municipal (artículo 118 de la Constitución) y a propósito de las reformas constitucionales, en una situación muy excepcional dentro de su tramitación, cuando surge un conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la reforma que debe aprobarse (artículos 128 y 129 de la Constitución).

Con relación a esta última situación, luego que una ley de reforma constitucional es aprobada por ambas cámaras del Congreso Nacional puede ser vetada por el Presidente. En este caso, las cámaras pueden insistir en el proyecto con un quórum superior al previamente requerido. Si no se trata de una reforma constitucional, el Presidente queda en tales circunstancias obligado a promulgar la ley. Pero en el caso de una reforma constitucional tiene la opción de solicitar a la ciudadanía que se pronuncie a través de un plebiscito. Es decir, la Constitución Política admite el llamado a plebiscito como un último recurso del Presidente para que sea la ciudadanía quien dirima respecto de una reforma constitucional que el Congreso ha aprobado y en la que, luego del veto presidencial, ha insistido.

En suma, nuestra actual institucionalidad no contempla la posibilidad de hacer un plebiscito para convocar a la ciudadanía a resolver una decisión o propuesta de política pública determinada, por ejemplo, la actual polémica sobre la "gratuidad de la educación" o el "fin del lucro" en el ámbito educacional.

Por ende, primero que todo habría que realizar una reforma constitucional que contemplara el plebiscito como el mecanismo adecuado para zanjar diversas visiones sobre este tipo de situaciones.

Dicho esto, lo verdaderamente relevante, a juicio nuestro, es dilucidar si es pertinente contemplar el plebiscito, como mecanismo de democracia directa, en una democracia de carácter representativo como la nuestra, para apelar directamente a la ciudadanía para que sea ella quien resuelva cuestiones de política pública, que son de carácter eminentemente técnico, saltándose el rol de quienes han sido electos como sus representantes.

2. Riesgos de la democracia plebiscitaria para las instituciones democráticas

La democracia, conviene recordar, es más que un proceso electoral, es un proceso deliberativo, de discusión, diálogo y transacciones que posibilita los acuerdos, resguardado por instituciones que ejercen contrapesos entre sí. Un plebiscito implica decidir entre opciones binarias, es un juego de suma cero, del todo o nada, sin lugar para los matices. De esta manera, la minoría tiene que someterse a lo que decida la mayoría, sin posibilidad de optar por la negociación, el compromiso, las concesiones y los acuerdos que son posibles en un parlamento, donde las minorías tienen representación. Por lo tanto, un primer riesgo asociado a los plebiscitos es lo que se ha conocido como la "tiranía de la mayoría", de la que tempranamente nos alertara Alexis de Tocqueville y de la cual, precisamente, los modernos Estados democráticos constitucionales buscan alejarse. En este sentido, puede sostenerse que los mecanismos plebiscitarios pueden contribuir a erosionar y debilitar las instituciones de contrapeso de las democracias representativas'.

Un segundo riesgo, muy presente en Latinoamérica, muestra que los plebiscitos frecuentemente han terminado por convertirse en instrumentos típicamente utilizados por presidentes populistas para concentrar poder y prolongar su mandato, incluso para eternizarse en él, avasallando a los demás poderes públicos y socavando derechos fundamentales de las personas, así como para la existencia de la democracia, como por ejemplo la libertad de prensa. Se configura así el riesgo de que los plebiscitos sean utilizados como herramientas de regímenes populistas para concentrar el poder.

^{1.} Véase Dahl, Robert. 1989. "Democracy and its critics". New Haven: Yale University Press; y Sartori, Giovanni. 1987. "The theory of democracy revisited". Nueva Jersey: Chatam House.

En efecto, en las últimas décadas en varios países de América Latina han prevalecido circunstancias nocivas para la gobernabilidad y representatividad del sistema político, como los liderazgos populistas y las democracias "delegativas"², es decir, aquéllas institucionalmente débiles, con presidentes que llegan al poder a través de elecciones libres y competitivas, al margen de los partidos políticos 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. Estas democracias delegativas -que encuentran buenos ejemplos en los gobiernos de Menem en Argentina; de Fujimori en Perú; y de Chávez en Venezuela- han tenido repercusiones negativas para la gobernabilidad democrática, pues debilitan los mecanismos e instituciones de responsabilización política y de rendición de cuentas, entre otras cosas porque abusan de los mecanismos de democracia directa, como los plebiscitos, para apelar directamente a la masa, socavando los contrapesos institucionales típicos de las democracias representativas.

Por ejemplo, en Venezuela se han realizado cinco plebiscitos durante el mandato del presidente Chávez. En 1999 hubo dos, el primero para aprobar la formación de una asamblea constituyente y el otro para ratificar la nueva Constitución que propuso esa asamblea; en el año 2004 la oposición convocó a revocar el mandato presidencial; en el año 2007 se plebiscitó la aprobación de una larga serie de reformas a la Constitución de 1999; y finalmente en el año 2009 se sometió a la ciudadanía la aprobación de una reforma constitucional que posibilitaba la reelección indefinida en los cargos de elección popular.

Un tercer riesgo es que si se introdujera en la Constitución una reforma que permitiera convocar a plebiscitos para resolver distintas posiciones en materia de política pública, el Congreso iría perdiendo poco a poco su razón de ser. Si un parlamentario adhiriere a esa opción, implícitamente estaría renunciando al rol para el que fue elegido democráticamente, cual es tomar parte en la adopción de decisiones legislativas sustantivas para resolver los problemas del país. Lo que podría devenir en un cuestionamiento a la legitimidad del Congreso.

Por otra parte, de generalizarse los plebiscitos, se podría producir un cuarto riesgo adicional, cual es que se podría ver seriamente limitado el

^{2.} Véase O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". Journal of Democracy Vol. $5\ N^{\circ}$ 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

ejercicio de la responsabilidad fiscal correspondiente al Ejecutivo, que ha sido una herramienta fundamental para nuestra estabilidad política y progreso económico, y que es la base ineludible de toda política social sustentable. El resultado de este riesgo sería la pérdida de la disciplina fiscal.

Un último riesgo está asociado a la incertidumbre y arbitrariedad que conllevan los plebiscitos. Mientras que en la democracia representativa la toma de decisiones está legitimada, en último término, por normas constitucionales largamente asentadas y validadas por la práctica, la realización de un plebiscito supone resolver previamente una serie de cuestiones que pueden ser determinantes para sus resultados y para la forma en que éstos orientan las políticas públicas. Hay que determinar, por ejemplo, qué se preguntará exactamente a la ciudadanía, cómo se formularán las preguntas y quién será el llamado a decidir tales cuestiones.

3. Plebiscitos y calidad de la democracia. El caso de California.

Aún en países desarrollados y dotados de una sólida tradición democrática el uso frecuente de plebiscitos ha sido negativamente evaluado, como es el caso de California³, donde no ha contribuido a la calidad de la democracia.

Uno de los problemas que se advierte en el caso californiano es la limitada información de que dispone la ciudadanía sobre temas complejos que han sido objeto de un plebiscito. En una encuesta realizada por el Public Policy Institute of California, la gran mayoría de quienes participaban en plebiscitos declaraba conocer bien la situación de su Estado. Pero en realidad no era así: sólo el 22% de los encuestados sabía que la educación pública era el ítem en el cual California invertía más fondos públicos. Asimismo, el 41% de los entrevistados pensaba que las cárceles era aquello en que el Estado utilizaba mayoritariamente los recursos, cuando ellas ocupan realmente el cuarto lugar en las prioridades presupuestarias del Estado. Finalmente, sólo una de cada tres personas sabía que la mayor fuente de recursos fiscales era el impuesto a la renta. De esta manera, el Public Policy Institute of California concluyó que la mayoría de los californianos no saben de dónde obtiene recursos el Estado, ni cómo los gasta. Y eso que se trata de una las poblaciones más educadas del mundo. Esta situación podría darse en Chile incluso con mayor énfasis.

^{3.} Caso estudiado en base a The Economist: "Democracy in California: The people's will", Special Report, abril de 2011.

Otro problema que evidencia el caso californiano tiene que ver con la adopción de decisiones inconsistentes y las consecuencias contradictorias que provocan. El plebiscito admite que diferentes grupos de interés puedan, en distintos momentos, instar a someter a plebiscito propuestas muy diferentes que pueden ser contradictorias entre sí, y que aun así pueden ser aprobadas. Por ejemplo, en California se han aprobado algunas medidas que demandan un mayor gasto público y, en momentos diferentes, otras que limitan la recaudación tributaria. Debido a esto, el Estado de California se encuentra actualmente con un serio déficit fiscal que ha obligado a despedir a numerosos funcionarios y que ha obligado a cerrar una importante cantidad de servicios de la administración fiscal. Paradójicamente, el peor perjuicio se lo ha llevado la educación. Si en el año 2001 en California se gastaban US\$9.011 por estudiante escolar, en 2011 esa cifra se ha reducido a US\$7.886, llegando a ocupar el lugar 47 de los 50 estados norteamericanos en ese índice.

Un último problema que ha puesto de manifiesto el caso californiano es el enorme peso e influencia que adquieren los grupos de lobbies en una democracia plebiscitaria, tanto para impulsar determinadas consultas como para presionar comunicacionalmente en función de un determinado resultado. Esta capacidad de los grupos de interés que ejercen lobby es incomparablemente mayor y más difícil de controlar que la influencia que pueden ejercer, por ejemplo, sobre los parlamentarios donde la adopción de decisiones en un sentido o en otro se encuentra atomizada entre sus miembros.

4. ¿Por qué es inadecuado plebiscitar la política educacional?

A nuestro juicio, el marco normativo para la política educacional debe ser definido por los representantes elegidos democráticamente, respetando la opinión de las minorías y buscando acercamientos que posibiliten la formación del consenso. La experiencia acumulada en Chile, Latinoamérica y el mundo muestra que la mejor manera de adoptar las decisiones de política pública es en el contexto de la deliberación parlamentaria, donde representantes explícitamente elegidos por la ciudadanía para legislar en su nombre, provistos de plena legitimidad democrática y con completa información sobre los temas que resuelven, pueden decidir mediante negociaciones y acuerdos, donde la minoría no es avasallada en decisiones de todo o nada, donde las decisiones inconsistentes son mucho menos probables y donde existe el contrapeso de otros poderes públicos y el marco protector de los derechos de las personas que brinda la Constitución.

Por otra parte, la urgencia del cambio en educación no puede esperar la realización de un plebiscito. En efecto, aun pasando por alto el argumento anterior, y dado que nuestra institucionalidad no contempla la realización de plebiscitos nacionales más allá de los casos mencionados en este estudio, para efectuar un plebiscito sobre materias vinculadas a opciones de políticas públicas en educación habría que comenzar por proponer, discutir y aprobar una reforma constitucional, que supondría resolver una serie de cuestiones complejas, a lo que luego se añadiría el tiempo necesario para realizar el plebiscito y para preparar, presentar, discutir y aprobar los proyectos de ley que el resultado del plebiscito hiciere procedentes.

Finalmente, un plebiscito podría resolver qué hacer, por lo menos en grandes trazos, cuales son los principios orientadores en materia de política educacional, pero es imposible que resuelva en detalle cómo concretarlos, por lo que dejaría abierta la discusión sobre esos puntos, obligando de todos modos a una intensa discusión posterior. La consecuencia inevitable de todo ello, como es fácilmente previsible, es que la vía del plebiscito terminaría retrasando notoriamente las soluciones que los estudiantes y sus familias esperan en materia de educación.

Conclusión

En suma, los plebiscitos de carácter nacional que convocan a la ciudadanía a pronunciarse pueden ser mecanismos adecuados para dirimir conflictos entre poderes del Estado o para ratificar nuevos diseños institucionales, sin embargo, no resultan pertinentes para adoptar decisiones sobre diversas opciones de política pública. En efecto, en una democracia representativa son los actores políticos quienes deben encauzar los conflictos que se susciten sobre distintos enfoques de política pública por las vías institucionales respectivas, permitiendo que sea la deliberación y no el apasionamiento el espacio de encuentro que permita la negociación y los acuerdos que son consustanciales a la democracia.

¿Está agotado el modelo? Los desafíos de la política frente a esta disyuntiva

• 26 de octubre de 2011 •

La discusión que se está dando en nuestro país respecto de su modelo político económico, ha develado que las características propias de este debate teórico –incredulidad, individualismo, anhelo de certeza técnica, relativismo— han superado los muros de la filosofía para instalarse ahora también en la esfera política. De acuerdo a lo anterior, consideramos este momento como una oportunidad para generar una reflexión que finalmente siente las bases sobre las cuales debiera construirse el nuevo paradigma político del mundo conservador con el objeto de ofrecer un nuevo trato atractivo para la ciudadanía.

I. Introducción

Durante la década de los 90 la elite política chilena acuñó la expresión democracia de los acuerdos para graficar el modus operandi o la estrategia que sería clave para dar curso a la transición. Esos acuerdos parecían fundamentales para consolidar la democracia. Con el correr de los años y ya en el nuevo milenio, el entonces presidente Lagos firmaba una serie de reformas constitucionales con las que, según él, se acababa este período. De esta forma la Concertación y la Alianza participaron juntas del modelo creado mejorándolo –en opinión de una mayoría– pero, finalmente, afirmándolo.

Sin embargo, hoy en día uno de esos dos bloques —la Concertación— se desdice de su participación y contribución a la consolidación de dicho modelo y pretende cuestionarlo. De hecho, la discusión que el movimiento estudiantil pretende levantar bajo el eslogan "no al lucro" no tiene como objetivo único y específico mejorar la calidad de la educación, sino, modificar el modelo económico en que se sustenta, y específicamente, el rol subsidiario del Estado. En esa dirección, el propio Ricardo Lagos en un medio de prensa hace algunas semanas señalaba que lo que hay que cambiar es precisamente el modelo subsidiario del Estado.

Surge, entonces, la pregunta ¿Dónde está el fin del camino que comenzaron a construir gobierno y oposición hace ya veinte años? De otra forma, ¿Valieron la pena los grandes consensos en relación con ciertas políticas públicas que instalarían a Chile en el umbral del desarrollo? Y finalmente ¿Por qué Chile se polariza cada vez más y qué pueden hacer los partidos que apoyan al gobierno?

Si la meta de la transición no consistía en los dos grandes acuerdos a los que se pensaba que Chile había llegado –democracia como sistema de gobierno y economía de mercado como sistema económico– entonces podría considerarse que estas últimas décadas el país fue testigo de lo que Jaime Guzmán llamó *el estrecho mundo propio de los conciliábulos políticos*. En efecto, no se entendería de otra forma más que mera estrategia política la aceptación de un modelo que luego quisiera alterarse casi por completo. Pero si el objetivo trazado, desde hace dos décadas, por los dos principales referentes políticos es llevar a Chile al desarrollo –tanto material, como espiritual– contribuyendo a que nuestra sociedad sea cada vez más justa e inclusiva, entonces, no podemos desperdiciar el esfuerzo de estos veinte años.

II. El paradigma actual

Ciertamente, hoy en Chile se viven momentos difíciles. Una crítica profunda al sistema, alentada desde una reducida elite del mundo académico, pretende guiar a nuestro país a una escena de debacle de paradigmas y amenaza con provocar una crisis normativa. Lo que ha ocurrido es que se ha instalado una duda ambiental respecto de la validez del modelo económico y político cuyo gen se encontraría en la institucionalidad que Jaime Guzmán ayudó a diseñar e implementar, y que la Concertación, como se ha señalado, aceptó y legitimó.

Desde mediados de la primera década del nuevo milenio, en Chile han proliferado las ideas académicas liberal-relativistas que han ido ganando espacios en el debate público, tanto en el plano político, como en el económico. Dicha corriente de rasgo materialista y positivista ha promovido un mensaje que considera lo político como una realidad ajena a lo moral —con leyes y funcionamiento propio— totalmente desvinculada del ámbito metafísico y ético. Con ello entonces, el ejercicio de la política es una labor más técnica que prudencial, reducida a lo estadísticamente comprobable, y que se encuentra cada vez más distanciada del plano ético o propiamente político, como se había entendido hasta ahora.

De algún modo, la cosa pública ha sido capturada por estas ideas y la actividad política ya no se interesa por la verdad y cae seducida por la idea de libertad como ausencia de límites y carente de responsabilidad. En virtud de lo anterior, ha aceptado un falso concepto de pluralismo; una desmesurada tolerancia a cualquier proyecto político –sin importar, incluso, que ponga en riesgo la estabilidad del sistema– y ha renunciado a la defensa y búsqueda del bien común, por cuanto no sería posible darle un contenido real y concreto.

Por eso cunden los prejuicios que dicen que aquellos que ven en la política el espacio de búsqueda del bien, en referencia a una naturaleza humana, carecen de sentido pluralista o son poco tolerantes ante la diferencia. No obstante, lo que sucede en realidad es que podemos reconocer dos tipos de tolerancia: una positiva, que supone la existencia del bien —que defiende y difunde— y sólo acepta un cierto mal, porque rechazarlo implicaría males mayores (y por eso mismo sólo lo tolera en ciertas situaciones y grados). Esta tolerancia positiva es firmeza de principios y se opone a la indebida exclusión de lo diferente. Pero hay otra más bien negativa, como indulgencia culpable, tolerante con el error, pues al desconocer una verdad, rara vez admite que

pueda haber error. La tolerancia negativa asume que todas las ideas son igualmente válidas, haciendo del diálogo un mero ejercicio retórico sin mayor sentido. Como puede apreciarse, esta tolerancia es hija del relativismo cultural. Tal vez la clase política padece de exceso de tolerancia en un aspecto más bien negativo, cuestión que se ve reflejada en la actitud relativista de algunos sectores protagonistas de la esfera pública.

Ahora bien, los riegos del relativismo, dados por su tolerancia negativa, tienen que ver con la idea de que es válido opinar y presionar de cualquier forma en pos de conseguir el objetivo. Como no hay verdad a descubrir, ni bien objetivo que promover, ancla las convicciones en la pura subjetividad con lo cual el entendimiento mutuo se torna mucho más difícil. En ese contexto, se abre la puerta a que el fanatismo vuelva por sus fueros perdidos, comenzando a aceptar medios hasta ahora rechazados. En ese sentido, es sintomática la escalada de violencia que han adquirido las manifestaciones estudiantiles, y los recientes actos de violencia producidos en el Congreso Nacional, símbolo del diálogo republicano. En la medida que estas prácticas y valoraciones se transforman en paradigmas legítimos para las masas, se crea un mundo de ensueño que constituye a la vez una fuerza social que presiona sobre las autoridades y las políticas que deben dictarse. Así vemos, por ejemplo, además de la presión estudiantil, la que se ejerce en materias de familia (uniones de hecho, incluidas las homosexuales; adopción de hijos por homosexuales, posibilidad de abortos, entre otros); en temas indígenas; en materias ambientales; de derechos humanos, etc.

Por eso los dardos se dirigen hacia la derecha, pues ella representa precisamente todo aquello que hoy se pretende deconstruir. Frente a este escenario, lo que queda no es halagar servilmente el sin sentido, sino restituir la posibilidad de conocer el bien, promoviendo el orden para dirigirse hacia él como fin orientador de la acción política. De lo contrario, las convicciones pueden ser instrumentalizadas para fines de poder ajenos al bien común y la política pierde su razón de ser.

Así las cosas, el bien común, vacío de contenido ético, es vaciado de su sentido original y deja de ser entendido como el conjunto de condiciones sociales que posibilita alcanzar la plenitud y perfección de las personas, pasando a ser interpretado sólo como la satisfacción de los deseos individuales. Por lo tanto, si no hay un bien superior que jerarquice y equilibre las demandas, termina imponiéndose el más fuerte o mejor organizado, sin importar el real

grado de representatividad que tenga. Es muy gráfica la reciente toma de las dependencias de Senado por parte de un grupo de activistas y la negativa de su Presidente de desalojarlos. Frente a este hecho una ex autoridad comentaba por la prensa que con este hecho se "notifica a los grupos de presión que pueden tomarse las dependencias del Senado y permanecer ocupándolas por la fuerza hasta tanto no obtengan un compromiso de legislar a favor de sus intereses".

Por otro lado, es interesante observar cómo la discusión que se ha dado respecto del modelo político económico chileno nos devela un vínculo que resulta interesante: las características propias de este debate teórico—incredulidad, individualismo, anhelo de certeza técnica, relativismo—trascienden lo filosófico y son, ahora también, parte de lo político. Es decir, ante la posición intelectual que plantea la escisión entre lo moral y la respública, el ejercicio político se ha reducido sólo a gestión basada en datos empiristas y técnicos.

Dada esta nueva identidad posmoderna, es posible observar algunas consecuencias. Por una parte, un ciudadano que ejerce demandas sobre más libertad y que está más dispuesto a luchar por derechos que a esforzarse por cumplir deberes. Por otra, un sistema político (gobierno y oposición) que al no reconocer valores y principios rectores del orden social termina cediendo ante presiones de grupos minoritarios que defienden intereses particulares en diferentes ámbitos como los ya señalados: familia, medio ambiente, orientación sexual, modelo económico, etc.

III. Crisis de autoridad

Esta situación deviene, finalmente, en una crisis de autoridad que exige para su rescate convicciones profundas en bienes objetivos y reales que –como ya se dijo – deben ser protegidos y promovidos. Si se atiende a los últimos sucesos que han acontecido en nuestro país, es posible argumentar que el pensamiento crítico que está detrás de los diferentes movimientos sociales pretende, a partir de las ideas descritas en los párrafos anteriores, deslegitimar el sistema vigente creando una impresión de desorden e insatisfacción. En ese clima la autoridad aparece como la principal responsable del malestar y es legítimo romper con ella si no está "a la altura de lo que el pueblo exige".

^{1.} Véase Jorge Correa S. Carta al Director. El Mercurio 22.10.11.

Hace algunos años como cierre de su campaña electoral, el Presidente francés Sarkozy dijo que había que romper con el Mayo del 68 y con los principios del "todo vale". Las revueltas estudiantiles de hoy nos recuerdan uno de los elementos ideológicos de ese movimiento: el anarquismo, o el intento de eliminar cuanto sonara a autoridad. Las víctimas no han sido pocas: la autoridad de los padres, la de los profesores, la de la fuerza pública y hasta la de las propias autoridades políticas. No obstante, vale la pena repetir que lo que ha minado el concepto de autoridad no son sólo las reacciones de los jóvenes, sino las corrientes culturales que los animan —hasta podría decirse "manipulan"— a ser espontáneos sin ser responsables y a demostrar que tienen personalidad si contrarían a la autoridad.

En estos meses, los slogans como "fin al lucro" han causado estragos. Las víctimas principales, no son los adultos, sino los jóvenes —especialmente los que sí quieren estudiar—porque crecerán con carencias y fragilidades inusitadas. Cualquier contrariedad o dificultad la evitan y siempre están dispuestos a reclamar derechos, pero nunca a reconocer deberes. Una buena dosis de la formación sólida de los jóvenes la constituye la asunción de responsabilidades y la aceptación de la autoridad, como factores clave en la educación.

Pero muchos sectores políticos los siguen sobreprotegiendo: les celebraran su espontaneidad y capacidad de movilización. En ese clima surgen actos de violencia —de diversa índole, física o psíquica— de los que rechazan asumir consecuencias. Y cuando alguna autoridad ejerce esa autoridad, efectivamente (y en justicia) no faltan las voces que defienden la irresponsabilidad y condenan la consecuencia.

Así, el gran problema de este momento no está en defender –como creen algunos– la introducción de mejoras al modelo creado hace 30 años, o en discutir qué nuevo modelo proponer, sino en reconocer que para algunos sectores de la izquierda el objetivo es volver al socialismo liberal. En ese debate no hay punto de partida común para discutir. Este es el problema de fondo que entrampa las diferentes posibilidades de diálogo y acuerdo. Deslegitimar las bases del sistema actual, lejos de generar acuerdos o avances en este tema u otro, hace casi imposible la tarea. Para poder sentarse a debatir es necesario compartir algunos criterios mínimos fundamentales que algunos están lejos de querer asumir, por cuanto, lo que se oculta es la intención política de volver a otro viejo modelo, el de la izquierda. Lo paradójico de todo esto es que, de paso, dicho modelo socialista ahoga el bien más preciado por los reformadores: la libertad.

IV. Dignidad de la persona como eje de la política

Ahora bien, aunque este ejercicio crítico y cuestionador ha sido recogido y representado—como ya se ha dicho—por el ciudadano común con el eslogan "no al lucro", debe reconocerse que este tipo de prejuicios se ha visto alimentado por prácticas poco claras—cuando no derechamente cuestionables— en el trato a las personas: colusión de precios; contratos amarrados en instituciones financieras, modificación unilateral de cláusulas en contratos de adhesión; cobros injustificados en el otorgamiento de créditos, etc. Este tipo de conductas afectan directamente la dignidad de la persona, pues la consideran como un engranaje más de un sistema que se mueve por reglas propias, despreciando su libertad y capacidad de decisión.

Sin embargo, los abusos que provocan algunos usuarios de un sistema no debieran deslegitimar a éste, sino a los primeros. Cuando cualquier proyecto humano -político, social o económico- que ha demostrado ser exitoso presenta fallas o errores, lo prudente es introducirle mejoras y no reemplazarlo por otros que nunca pudieron demostrar beneficios semejantes. Hoy existe la convicción de que las personas, aún con todas las críticas que puedan hacerle al sistema, finalmente se han visto beneficiadas con él. Ello es particularmente notorio en el ámbito de la educación, pues de un sistema que sólo le permitía acceso a un grupo restringido se dio paso a uno mucho más abierto que ha permitido a muchos jóvenes acceder a educación superior. Esto mismo demuestra que el rol subsidiario favoreció de mejor modo el bien común que el sistema estatista anterior. Es cierto que el sistema es perfectible y ello exige fiscalizar, regular, informar y promover el interés colectivo, pero eso significa más libertad que no necesariamente es más Estado. Por lo anterior, las soluciones que el país reclama no debieran consistir en eliminar el mercado, sino hacer que funcione mejor.

El cambio de modelo social no es el punto sobre el cual se debiera discutir, por cuanto aquello significaría dar crédito a las demandas de una elite de extrema izquierda que siempre ha manifestado su rechazo al sistema. El debate que se debe alentar, requiere centrar el discurso en el respeto y promoción de la dignidad de la persona y volver a actualizar el concepto de desarrollo integral. Éste es el anhelo fundamental de la gente, que quiere ser respetada; que valora la modernización, pero también la justicia social; y que quiere mayor participación y protagonismo. En suma se necesita recuperar el papel personal e innovador de cada miembro de la ciudadanía en la vida política, de su activa

participación en el bien común político². En eso consiste, en el fondo, la crítica al modelo.

Para lograr lo anterior, es fundamental defender y restituir el concepto objetivo del bien como fin orientador de la acción política, más que continuar el debate anclado en la subjetividad de los derechos. Por lo tanto es necesario ocuparse del bien común en su sentido original como se ha definido más arriba. De lo contrario, las convicciones pueden ser instrumentalizadas para fines individuales al servicio de quienes sean más poderosos. Por ejemplo, afirmar que algo es malo ya presupone verdad, por lo tanto, es la propia crítica social la que nos pone en la necesidad de reconocer ciertos bienes superiores imprescindibles para el logro del bien común. De este modo, el relativismo total o la negación de verdades como la dignidad humana o el respeto cívico destruyen los fundamentos y valores de la democracia, y con ello la sociedad entera.

La empresa que se propone, ciertamente es difícil. Hoy más que nunca la verdad y el bien son palabras absolutamente menospreciadas y ridiculizadas en prensa, foros y debates, pero eso no puede inhibir a sus defensores a invocarlas. Se requieren convicciones firmes y un gran sentido de autoridad.

El ejercicio de la autoridad –ya enunciado – y la preocupación por la dignidad de la persona nos permitirán defender con propiedad lo que está en la esencia de los principios de la sociedad occidental cristiana: la defensa de la vida desde la concepción hasta la muerte natural; el derecho a fundar libremente una familia, a educar libremente a los hijos; el derecho a madurar la propia inteligencia y la propia libertad a través de la búsqueda y el conocimiento de la verdad; el derecho a participar en el trabajo para valorar los bienes de la tierra y recabar del mismo el sustento propio y de los seres queridos; el derecho a tener una democracia más representativa, el derecho de la persona a desarrollarse en plenitud y con libertad, etc.

Lo que no se debe perder de vista es que toda discusión política es siempre antropológica antes que técnica o estadística, y que todo discurso político presupone una concepción sobre el ser humano. En el fondo, lo que está en juego en el debate actual de las elites no es el lucro, ni la desmunicipalización

^{2.} Véase Liliana Irizar. HUMANISMO CÍVICO. Algunas reflexiones acerca de una nueva manera de pensar y comportarse. Universidad Sergio Arboleda. España.

de los colegios, ni una eventual alza de impuestos, ni un código del trabajo distinto, sino la visión de persona y de sociedad que se quiere imponer por los diferentes protagonistas de este conflicto.

Definidas esas visiones, es posible entender y dirimir el sentido de lo público (y lo privado), el contenido de la libertad de enseñanza; el necesario pero acotado rol del Estado; la esencia de la democracia, entre otros. Necesariamente surgirán las diferencias en los diversos sectores a partir de la concepción del ser humano y de su dignidad inherente.

V. Conclusiones

Sin duda que la tarea no es fácil, requiere de voluntad, convicción y liderazgo político. Pero como Jaime Guzmán señaló en su momento: "cierto es que la política exige que los mensajes se transmitan en forma persuasiva y atrayente. Pero ello no puede jamás confundirse con el oportunismo que diluya o adultere el contenido del mensaje". En esa misma lógica, reconocía que era necesario estar dispuesto a hacerse cargo de ciertas incomprensiones y falta de popularidad afirmando que "el liderazgo político consiste en guiar a la opinión pública en lugar de alabarla servilmente o dejarse llevar por sus vaivenes."

En esa dirección, el envío al Congreso del proyecto sobre primarias para elecciones presidenciales, parlamentarias y municipales podría ser un revitalizante para la política, por cuanto se incorporaría más participación de sus integrantes y simpatizantes y se demostraría más legitimidad y transparencia por medio de la promoción de la competitividad. Generar mecanismos en tal sentido haría que la participación ciudadana fuese más llamativa y, por tanto, generase mayores índices de compromiso con la sociedad. Esta labor debiese ser un tema de alta prioridad de nuestra clase política.

Lo que se quiere promover en suma es un cambio en la forma de pensar y de valorar. Y esto implica la recuperación de la metafísica, y la vuelta al paradigma de lo políticamente bueno en vez de lo políticamente correcto. Significa, además, reivindicar la función práctica de la razón por sobre la emotividad ética para conocer y distinguir el bien del mal. La nueva forma de valorar exige recuperar el estatuto de la virtud como ideal de excelencia humano, siendo especialmente importantes las virtudes de respeto y amistad cívica. Promover

^{3.} Véase la Tercera, 23 de abril de 1989.

una cultura que no separe la ética de la política y que asuma el diálogo racional como única vía de entendimiento en un pluralismo no relativista.⁴

De acuerdo a todo lo anterior, este momento aparece como una oportunidad para generar una reflexión que finalmente siente las bases sobre las cuales debiera construirse el nuevo paradigma político del mundo conservador con el objeto de ofrecer un nuevo trato atractivo para la ciudadanía.

^{4.} Véase Liliana Irizar. HUMANISMO CÍVICO. Algunas reflexiones acerca de una nueva manera de pensar y comportarse. Universidad Sergio Arboleda. España.

Otra vez el aborto

• 23 de noviembre de 2011 •

La presentación de un nuevo proyecto de ley que busca despenalizar —en determinados casos— el delito de aborto ha generado, una vez más, un intenso debate en relación con los derechos del que está por nacer.

El presente trabajo expone los principales argumentos utilizados para justificar el aborto —el llamado terapéutico, el eugenésico, el social (violación) y aquel que se contempla por la inviabilidad fetal— señalando las razones por las cuales no es legítimo despenalizar este delito. Por último, es necesario dar una fuerte señal de que el valor de la vida del que está por nacer es absoluto, sin condiciones ni requisitos.

I. Introducción

La presentación de un nuevo proyecto de ley que busca despenalizar —en determinados casos— el delito de aborto ha generado, una vez más, un intenso debate en relación con los derechos del que está por nacer. Es evidente que el aborto enciende controversias. Lo hace por una razón fundamental: en él se discute el origen y sentido de la vida humana, sus límites y derechos. La moción indicada motivó a la Comisión de Salud del Senado estudiarla conjuntamente con las dos anteriores y proponer al Senado la fusión de los tres proyectos.

En resumen, las iniciativas parlamentarias son: una moción que tiene por finalidad establecer la posibilidad de interrupción terapéutica del embarazo¹, a fin de resolver la colisión entre los derechos del no nato y el peligro a la vida de la madre que el embarazo le pudiese ocasionar. Otra que, además de admitir el aborto por razones terapéuticas —riesgo para la vida de la madre— también lo propone con fines eugenésicos —el feto presenta o presentará graves taras o malformaciones físicas o psíquicas—, y ético sociales —embarazo producto de una violación, siempre que se practique dentro de las primeras 12 semanas de gestación—.² Finalmente, un tercer proyecto de ley que, además del aborto terapéutico, contempla esta posibilidad para los casos de inviabilidad fetal.³

El presente trabajo tiene como finalidad exponer los principales argumentos de los supuestos más utilizados para justificar el aborto –el llamado terapéutico, el eugenésico, el social (violación) y aquel para la inviabilidad fetal– señalando las razones por las cuales no es legítimo despenalizar este delito.

Se entenderá por aborto la acción de provocar la muerte de un ser humano que está creciendo en el seno materno; o la expulsión, casual o intencionada, de un feto cuya vida extrauterina no es posible fuera del seno de su madre.

II. Normativa vigente

Las normas más importantes en relación con el tema en estudio son:

a) Artículo 119 del Código Sanitario, que prohíbe la ejecución de acciones cuyo fin sea provocar un aborto.

^{1.} Véase Boletín N° 6.522-11. Moción del senador Camilo Escalona.

^{2.} Véase Boletín N° 6.591-11. Moción del Senador Guido Girardi y del ex Senador Carlos Ominami.

^{3.} Véase Boletín N° 7.373-07. Moción del Senador Fulvio Rossi y de la ex Senadora Evelyn Matthei

- b) Artículos 342, 344 y 345 del Código Penal, que tipifican el delito de aborto.
- c) Artículo 19 N° 1° de la Constitución Política de la República, que asegura a todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica.
- d) Artículos 74 y 75 del Código Civil, sobre el comienzo de la existencia legal de las personas y protección de la vida del que está por nacer.
- e) Artículo 4.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica, adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 1969, que reconoce el derecho de toda persona a que se respete su vida, a partir del momento de la concepción.

III. ¿Existe el aborto terapéutico?

Comúnmente se habla del aborto terapéutico, como aquel que buscaría eliminar el feto para salvar la vida de la madre en los casos que la presencia de aquel ponga en riesgo la vida de ésta. Algunos expertos prefieren hablar de "aborto por causa médica", basándose en criterios de la Organización Mundial de la Salud (OMS), porque el término "terapéutico" no es de fácil interpretación.

En general existen tres tipos de "causas médicas" para interrumpir un embarazo⁴:

- a) Cuando el feto es viable, se tiene la alternativa de interrumpir el embarazo con el apoyo y los cuidados de una Unidad de Tratamiento Intensivo Perinatal, en el caso de una enfermedad metabólica materna gravemente descompensada y sin respuesta al tratamiento, con retardo severo del crecimiento fetal o del síndrome hipertensivo del embarazo severo, sin respuesta al tratamiento.
- b) Cuando el embrión o feto no es viable y el caso clínico indica que la no interrupción significa la muerte de ambos, como en el caso de un embarazo ectópico tubario complicado con rotura de la trompa y hemorragia aguda, el de la mola hidatiforme o de una sepsis materna por rotura del huevo y choque materno.

^{4.} Véase intervención del Dr. Jaime Borrows recogida en el Informe de la comisión de Salud (N° 14473) recaído en los proyectos de ley, en primer trámite constitucional, que despenalizan la interrupción del embarazo. BOLETINES Nos 7.373-07, 6.522-11, 6.591-11. P. 10.

c) Cuando el embrión o feto no es viable y la no interrupción no significa la muerte de ambos, como sería el caso de la anencefalia, el encefalocele o anomalías diversas.

A primera vista, podría pensarse que las llamadas "causas médicas" de interrupción de un embarazo están prohibidas por la legislación vigente bajo la forma del delito de aborto, pero un análisis más cuidadoso permite concluir lo contrario. En efecto, es preciso distinguir dos situaciones diferentes que suelen confundirse: el aborto directo y el aborto indirecto. El primero corresponde a la definición ya dada y consiste en una acción que, como el término lo indica, es causa directa de la muerte del feto. En otras palabras, consiste en matar al no nacido.

Distinto es el caso del aborto indirecto que no es sino la aplicación de un principio moral conocido como causalidad de doble efecto. Por este principio es legítimo realizar una acción buena de la cual emanen dos efectos —uno bueno y uno malo— siempre que lo buscado directamente por la intención del agente sea el efecto bueno, y el malo sea sólo tolerado como efecto secundario e inevitable —previsto, pero no querido— de la acción en sí buena. Además de lo anterior, se exige que el efecto bueno sea al menos equivalente o superior al efecto malo y que éste último no sea medio de la obtención de aquel. Lo que ocurre, entonces, es que al hacer algo bueno con un resultado directo bueno, también se asume un efecto malo no querido directamente. Es lo que sucede en los casos de embarazos ectópicos en los que la extirpación de la trompa en la que se implantó el huevo conlleva la muerte de éste.

Ciertamente, la situación anterior no es equivalente a matar a un hijo para salvar a la madre como suele sostenerse. La diferencia ética fundamental es que mientras en el aborto directo hay homicidio derechamente buscado, en este caso lo que se quiere verdaderamente es una práctica terapéutica que salva a una persona, aunque además, tenga como consecuencia la muerte de otra.

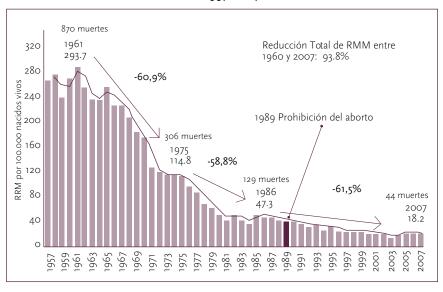
Esta distinción es relevante, toda vez que se pretende hacer creer que en este tipo de casos habría un aborto penado por nuestro derecho, cuestión que habría que resolver por la vía de establecer el aborto terapéutico. Sin embargo, esta interpretación es falsa o errónea, ya que el procedimiento indirecto descrito es perfectamente lícito, tanto desde el punto de vista jurídico como ético, pues no implica la eliminación directa del no nacido ni material ni formalmente hablando. En otras palabras, como no se mata directamente al feto, ni se quiere hacerlo,

no constituye aborto y no se requiere modificación legal alguna. Por lo mismo, un experto ha señalado que es cuestionable que los gineco-obstetras necesiten esta legislación para poder hacer su trabajo, pues en su mayoría manifiestan que nunca han tenido problemas en aplicar un tratamiento a la madre que se encuentra en peligro de muerte, aunque ello conlleve la muerte del feto⁵.

Por otra parte, cabe anotar que el peligro real de muerte para la mujer a causa de complicaciones en el embarazo ha disminuido notablemente en Chile. En efecto, las cifras son elocuentes: el doctor Elard Koch, Director de Investigación del Departamento de Medicina Familiar de la Universidad de Chile, señaló ante la comisión de Salud del Senado que la evidencia empírica ha demostrado que el riesgo de muerte de la madre por aborto se ha reducido de tal forma en nuestro país que hoy alcanza a una de cada 2.000.000 de mujeres en edad fértil y no se debe al aborto clandestino, sino a complicaciones como abortos espontáneos o embarazos ectópicos.

El siguiente gráfico aportado por el Dr. Koch muestra la razón de mortalidad materna entre los años 1960 y 2007.

Razón de mortalidad materna Chile 1957-2007



5. Véase informe 14473 de la comisión de Salud del Senado, p. 14.

Hoy en día, por lo tanto, las principales causas de mortalidad materna no son los abortos inseguros, sino las causas indirectas como el embarazo ectópico y la preeclampsia. Por lo anterior, una ley de aborto terapéutico no evitaría la ocurrencia de casos de muerte materna, por cuanto sus principales causas no se relacionan directamente con el embarazo, sino con causas obstétricas complejas como las ya mencionadas. Por otra parte, como muestra el gráfico, la eliminación del aborto terapéutico en Chile (1989) no ha producido un aumento en la mortalidad materna.

En virtud de todo lo anterior, queda meridianamente claro que no es en absoluto necesario introducir la figura del "aborto terapéutico" para aquellos casos que se denominan de "aborto indirecto", tanto por razones jurídicas, como por razones prácticas.

IV. Otros argumentos para justificar el aborto

1.- Nuestro país es signatario de instrumentos internacionales que protegen los derechos humanos. Uno de ellos sería el llamado "derecho al propio cuerpo" y a la salud física, pero también psíquica de las mujeres. Hay, en virtud de lo último, un problema de conciencia individual de la mujer.

Según sostienen algunos el supuesto derecho al propio cuerpo es uno de los hipotéticos derechos reproductivos de que gozarían las mujeres. Este implicaría aceptar sólo el embarazo querido, y por lo tanto, continuar con uno no deseado sería una de las más graves expresiones de la violencia de género. "Cuando una mujer es obligada a llevar adelante una gestación producto de una violación o que es inviable, bajo la amenaza de una sanción penal, se trata de un embarazo forzado. La obligación de denunciarla que existe en caso que ella opte por un aborto viola su privacidad."

En primer lugar, frente a este argumento, no cabe si no afirmar categóricamente, que no existe un tal "derecho al propio cuerpo" y menos en el sentido de que ello permitiría a la madre poner fin a la vida del niño que está por nacer. En efecto, la realidad demuestra categóricamente que el hijo es un ser por completo distinto de su madre, y que se desarrolla y reacciona por su

^{6.} Informe 14473 de la comisión de Salud del Senado, p. 27

^{7.} Véase Maturana Camila. Abogada coordinadora del "Observatorio parlamentario". Informe 14473 de la Comisión de Salud del Senado. P. 20.

cuenta, aunque la dependencia de su madre sea muy intensa y continúe mucho tiempo después del nacimiento. Lo anterior implica que, aunque hubiese un derecho al cuerpo –lo cual como se ha dicho es más que discutible– lo sería sobre el propio, no sobre el de un tercero, en este caso el hijo.

En tercer lugar, no puede decirse que el aborto sea un problema de conciencia individual de cada mujer, como tampoco lo es del padre. Habiendo un tercero involucrado no es un asunto de mera conciencia (otra cosa es que abortar pueda crear problemas de conciencia). Por supuesto, nadie duda que asumir un embarazo no deseado o llevar en el seno materno un niño cuya vida extrauterina no es posible o con malformaciones graves, es un hecho tremendamente doloroso. En esas condiciones muchos plantean que terminar con su vida es un acto de misericordia, pues se le privará de dolores futuros y una vida indigna. Aunque es comprensible la buena intención que sostiene ese argumento, esa intención no basta para calificar a un acto como legítimo, pues esa valoración dependerá fundamentalmente del objeto del acto. Un ejemplo análogo es el caso de la tortura: en efecto, carece de sentido una argumentación según la cual los Estados deberían permitir la tortura, porque esa acción sería necesaria para el bien común, cuando la información que pudiera obtenerse del torturado es clave para salvar la vida de los ciudadanos y la seguridad de la nación. Esa polémica ya se produjo en EE.UU a propósito de la guerra contra el terrorismo y, unánimemente, la comunidad internacional ha reconocido que no se puede tolerar ese argumento ni ese tipo de prácticas. aunque la conciencia de sus autoridades crea que la vida de sus ciudadanos está por sobre la integridad física de los prisioneros enemigos. Tanto el aborto, como la tortura, afectan a personas concretas y violentan la conciencia de toda la humanidad, sin importar las creencias o intenciones de sus defensores.

También se ha puesto como ejemplo el caso de la eutanasia. Muchas personas prefieren morir antes de vivir con dolor o limitaciones graves. El feto cuya vida extrauterina no es posible, en cambio, no puede decidir por sí mismo, por lo tanto, los progenitores podrían decidir por él. Este argumento aparentemente cargado de humanidad (sobre todo cuando el que está por nacer es inviable en su vida extrauterina, o tendrá una vida corta, dolorosa y sin capacidad de desarrollarse como una persona autónoma) es enormemente peligroso. En efecto, la única manera de valorar la vida humana como derecho humano básico e inviolable es respetarla por el sólo hecho de existir sin requisitos ni características especiales de ningún tipo. La historia da ejemplos de que basta que a la vida se le exijan condiciones determinadas —la pertenencia

a una raza o tener estándares físicos determinados, por ejemplo- para que su valor se relativice y, en su nombre, se perpetren las mayores atrocidades contra la dignidad de la persona humana. De hecho, como recordaba no hace mucho la profesora de la Universidad Complutense, Paloma Durán y Lalaguna, "(...) Alfred Binding, el penalista en el que se basaron las tesis de la Alemania de Hitler (...) [publicó en 1920] su libro Aprobación del aniquilamiento de la vida no digna de ser vivida (...) [donde argumentó] en los siguientes términos: '¿Existen vidas humanas que hayan sufrido tal menoscabo de su carácter de bien jurídico que su continuidad haya perdido todo valor, tanto para los titulares de esas vidas como para la sociedad? Alcanza con plantear (esta pregunta) para provocar un sentimiento de incomodidad en todo aquel que se haya acostumbrado a estimar el valor de la vida individual, tanto para su titular como para la comunidad (...). Sin embargo, si se evoca al mismo tiempo un campo de batalla sembrado de miles de jóvenes muertos, o una mina de carbón en la que cientos de abnegados trabajadores pierden la vida por un derrumbe y se comparan mentalmente esas imágenes con nuestros institutos para cretinos, con todo ese esmero que ponen en cuidar a los internos vivos, uno no puede menos que sentirse conmocionado en los más profundo de su ser por la aguda disonancia entre por un lado, el sacrificio a gran escala del bien más valioso de la humanidad, y por el otro, el mayor de los empeños puesto en cuidar existencias que no sólo carecen de todo valor, sino que incluso deben ser consideradas negativas' (op. Cit., p. 27)."8 Todos sabemos cómo terminaron en las manos de la Alemania nazi estos planteamientos que defendían el derecho a dar término a vidas inviables o dolorosas -que no significa otra cosa que la Aprobación del aniquilamiento de la vida no digna de ser vivida—.

Por otra parte, frente al drama a que se ha hecho referencia (embarazos no viables o malformaciones graves del feto) se ha planteado una pregunta interesante ¿puede el Estado obligar a una madre a vivir una realidad tan intensamente dolorosa? ¿Tiene la ley autoridad suficiente para señalar la forma de afrontar ese dolor, continuando el embarazo contra la voluntad de los progenitores? Ciertamente el Estado no tiene la autoridad para señalar la actitud con que los ciudadanos deben afrontar las situaciones que el día a día les exige vivir. No hay autoridad alguna que pueda obligar a una víctima a perdonar a su agresor, o a volver a confiar en quien lo engañó. Pero sí puede

^{8.} Durán Lalaguna, Paloma. "Mujeres y Aborto" En: Cuadernos de pensamiento político N° 22 Abril/Junio 2009. FAES, p. 14.

^{9.} Véase Karen Espíndola. "El aborto y las 10 falacias del mundo conservador". www.elmostrador.cl

prohibir conductas que, siendo deseables para quienes han sufrido un dolor o vejación intensa, constituyan otro mal que no encuentra justificación, ni siquiera en la ofensa recibida o en el dolor que se sobrelleva. Muchas veces el culpable de un femicidio despiadado merecería —por ejemplo, en opinión de los familiares más cercanos de la víctima— la pena de muerte, pero en nuestra legislación sólo caben las penas privativas de libertad (y según creen algunos, por menos tiempo del que tan grave delito merecería). En estos casos suele haber disconformidad —e incluso más dolor— en quienes no obtienen lo que hubieran deseado, pero nadie podría sostener que los jueces que sentencian están "imponiendo" a los familiares una nueva pena o la forma de afrontar ese dolor.

Finalmente, una investigación reciente indica que en el 95% de los casos la pareja masculina desempeña un papel fundamental en la decisión de abortar. Otros estudios, como el informe de julio de 2005 de la Post Abortion Review del Elliot Institute, revelan que más del 80% de las mujeres daría a luz si tuvieran apoyo. "Demasiado a menudo, el aborto es la elección de otra persona y escuchamos que la mayoría de las mujeres dicen que no les quedaba otra opción sino abortar".¹º En demasiados casos, detrás de cada mujer que ha tenido un aborto se puede encontrar la presencia de personas que están muy implicadas en la supuesta "elección" de aquella y que, a menudo, la manipulan de forma persuasiva. Esto es especialmente problemático cuando hay indicios de algún problema de salud en el niño no nacido. En estos casos la presión para abortar suele ser realmente dura.

2.- Cuando el aborto está prohibido o no existen servicio públicos gratuitos para su realización en forma segura, por lo general, se practica en la clandestinidad. Eso hace que su práctica sea insegura y transforme al aborto en un problema de salud pública y de justicia social, pues son las mujeres más pobres las más expuestas al riesgo de enfermar o morir a causa de complicaciones de un aborto clandestino. Además, si surgen complicaciones deben concurrir a un servicio público de salud con la posibilidad de ser denunciadas.

En primer lugar, debe saberse que incluso en los países con legislación muy permisiva sobre el aborto, el que se realiza en la clandestinidad sigue existiendo,

^{10.} Aborto y depresión (I). Entrevista con Theresa Burke de las Rachel's Vineyard Ministries KING OF PRUSSIA, Pennsylvania, domingo, 12 marzo 2006. Publicado en (ZENIT.org).

por mil razones muy fáciles de comprender (adulterios con consecuencias no deseadas, necesidad de ocultar un embarazo para mantener cierta posición social, o tantas otras)."

Se sostiene que la cifra de abortos clandestinos en Chile es del orden de 200.000 al año, pero jamás ha sido demostrada.¹² La cantidad real de abortos que se producen al año en Chile se estima entre los 15.000 a 20.000 casos, de los cuales la mayor parte serían abortos "químicos", producidos por el uso de misoprostol.¹³ Un cálculo más descarnado aún es el de comparar tasas de nacimientos y abortos en otros países en que el aborto es legal. Por ejemplo, en Estados Unidos, un 20% de los embarazos son abortados. Si aplicamos ese porcentaje en Chile, estamos hablando de 40 mil abortos: una cifra ciertamente espeluznante, pero bastante lejana a la que se señala por el lobby abortista. Como dice un destacado especialista "Queda por ver las consecuencias para la salud de la madre. ¿Se mueren más mujeres en Chile por culpa del aborto clandestino? Nuestras tasas de mortalidad indican lo contrario. Desde 2001 la tasa de mortalidad materna por aborto se mantiene estable y bajo 1,5 por 100 mil, llegando el 2005 a 0,8 (2 casos). Hay consenso entre los especialistas en que no es un problema de salud pública."¹4

Ahora bien, se argumenta, a veces, que a pesar de lo anterior, ante ciertos comportamientos sociales que tienen efectos no deseados para la sociedad, independiente de su número, las políticas públicas debieran enfrentarlos con el fin reducirlos o eliminarlos. Se dice, por ejemplo, es lo que se intenta con las tasas de accidentes de tráfico, o el hábito de fumar, o las prácticas de corrupción y muchas otras situaciones socialmente perjudiciales. La razón sería simple, la condena o promoción de determinados actos de interés social no depende de su frecuencia, sino de su utilidad o perjuicio objetivo para la sociedad en su conjunto.

^{11.} Véase "El aborto 100 cuestiones y respuestas sobre la defensa de la vida humana y la actitud de los católicos". Madrid, 25 de marzo de 1991.

^{12.} Por lo demás, en un país como España, que tiene más de 45 millones de personas y en que el aborto está permitido, el año 2007 hubo 112.138 abortos y no es porque éste, desde su legalización, haya venido bajando, sino todo lo contrario. (Durán Lalaguna, Paloma. "Mujeres y Aborto" En: Cuadernos de pensamiento político N° 22 Abril/Junio 2009. FAES, pp. 17-20.)

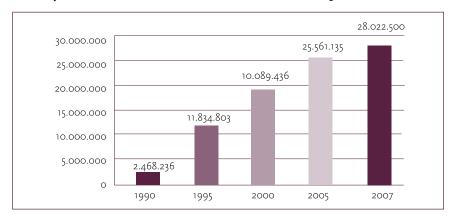
^{13.} Véase la intervención del Dr. Elard Koch recogido en el Informe Comisión de Salud del Senado 14473. P. 28

^{14.} Arraztoa, José Antonio. Debate sobre el aborto: consensos y disensos. La Segunda, 1° de abril de 2009.

Así, es frecuente, como en el caso de los proyectos que se tramitan en el senado, que se argumente diciendo que lo que se pretende con estas normativas es eliminar o reducir la muerte de la madre como consecuencia de abortos clandestinos –el que ya sabemos que es bastante bajo en realidad– y no promover el aborto. Entonces, se dice, la idea es establecer severas restricciones legales para posibilitar el aborto en situaciones muy excepcionales. La realidad de la experiencia comparada indica que ello no sucede. No importa cuán restringidos sean los requisitos impuestos, siempre se producen fraudes legales que terminan haciendo que la situación excepcional se transforme en generalizada. Lamentablemente, así ha ocurrido en otros casos del ámbito sanitario en los cuales el fraude es ampliamente conocido y aceptado por todos: Chile es el país con mayores índices de reflujo infantil para extender el post natal; y lo mismo ocurrió durante años en temas de familia, como el reconocido fraude de las nulidades matrimoniales para obtener una separación. En tales casos, el razonamiento que justificaba recurrir a ese fraude era: dado que no hay otra forma de acceder a este derecho -que se consideraba legítimo, igual que el aborto- no es reprochable hacerlo vulnerando una ley que lo prohíbe injustamente. Para quienes creen que una práctica como el aborto es legítima, con mayor razón lo será burlar la ley para obtenerla.

El siguiente gráfico muestra el avance del número de abortos en Europa. Lo interesante de este dato comparado es que en todos los países donde se ha legalizado esta práctica, se ha comenzado con tipificación restringida, como pretende hacerse en nuestro país.

Se han producido 28.00.000 de abortos en la UE desde 1980



3.- Dado que no está claro cuando comienza la vida no es posible determinar si lo que existe en las primeras etapas del desarrollo embrionario es una vida humana propiamente tal. Por lo mismo, y en virtud de la discusión científica en torno al origen exacto de la existencia de un ser humano, es posible interrumpir el embarazo sin provocar, necesariamente por ello, un aborto. Si la ciencia no ha podido responder esta pregunta, al legislador no le corresponde darla, pues no es materia de su competencia.

Se suele evitar llamar ser humano al embrión, calificándolo como "preembrión" o "el producto de la concepción", todo lo cual no tiene más objetivo que oscurecer la conciencia de la sociedad respecto de que aquel que está en el vientre materno es una persona, un ser individual de naturaleza racional -en la inmortal definición de Boecio-. En efecto, hay poderosas razones para darse cuenta de que un embrión o feto es una vida independiente plenamente humana. La biología señala tres:

- a) Código genético: antes de la fecundación, el óvulo tiene un material genético haploide idéntico al de la madre. El espermatozoide tiene otro material distinto al del óvulo y al de la madre, e idéntico al del padre. Cuan¬do se unen, en la fecundación, aparece un material genético de un individuo nuevo, que es diploide y no es idéntico ni al de la madre ni al del padre. En ese material genético ya están determinadas gran parte de las características de un nuevo ser, que ya no cambiará y que nunca más se volverá a repetir. A partir de ese momento no hay ningún cambio substancial en el aspecto genético que confiere la individualidad biológica al ser humano.
- b) Expectativa de vida: antes de la fecundación, el óvu¬lo tiene una expectativa de vida en torno a las 24 horas. El espermatozoide tiene una expectativa de vida algo más prolongada, de 3 a 5 días en condi¬ciones favorables. En cambio, a partir del momento en que se unen y se produce la fecundación, hay un cambio radical en la expectativa de vida: empieza a contarse por años y por decenios. A partir de ahí no hay ningún cambio cualitativo en la expectativa de vida.
- c) Prueba Inmunológica: el espermatozoide o el óvulo produ¬cen antígenos que no son reconocidos como ex¬traños por el padre o la madre, respectivamente. A partir de la fecundación, el cigoto comienza a pro¬ducir proteínas que pueden ser reconocidas como extrañas por el sistema inmunitario de la madre. Biológicamente, es un ser distinto de la madre, sobre

el que ella no puede tener nunca un dominio absoluto. De hecho, el blastocisto precisa protegerse contra el posible rechazo de su madre en el momento de la implantación. Ello explica el típico malestar que las embarazadas suelen tener en las primeras etapas del embarazo.

Otro argumento que se suele dar para negar que el producto de la concepción sea un ser humano es el que sostiene que dado que hasta el decimocuarto día posterior a la fecundación existe la posibilidad de que de un óvulo fecundado salgan no uno, sino dos seres humanos (gemelos monocigóticos), se podría afirmar que mientras sea posible tal división no existe un ser humano individualizado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no es lo mismo individualidad que indivisibilidad. Un ser vivo puede ser individual, pero divisible; es el caso de las bacterias y otros microorganismos. El que en una determinada época de su evolución biológica un ser vivo pueda ser divisible no invalida su carácter de individuo único en los momentos anteriores. El ser humano, como se ha dicho antes, hasta aproximadamente el día 12-14 de su evolución es individual, pero divisible, y a partir de la anidación es ya único e indivisible.¹⁵

Finalmente, y a mayor abundamiento, cabe tener presente que, precisamente, desde la perspectiva moral y jurídica, en la protección de la vida, debe invocarse siempre el principio de interpretación más favorable a la persona humana o principio pro homine. Por este principio, en el supuesto de que alguien tenga dudas acerca de si en un instante concreto ya comienza a existir un nuevo ser humano o todavía no existe, debe abstenerse de interrumpir su normal desarrollo o de darle tratos indignos del hombre, pues ante esta duda debe prevalecer la posibilidad de que sí estemos ante un ser humano. Esto sucede de igual modo en el caso de duda sobre si un hombre está ya muerto, ya que se exige que se le respete como ser humano vivo hasta que haya certeza de su muerte. Hasta tal punto la sociedad valora la protección de la vida humana, que para extirpar un órgano con destino a un trasplante no basta con la probabilidad de que el donante haya fallecido, sino que se exigen rigurosos criterios científicos para diagnosticar su muerte.

4.- En conformidad al derecho internacional y tal como lo consagra la Constitución y la legislación chilena, son sujetos de derechos y titulares de derechos humanos las personas, es decir, individuos de la especie humana

^{15.} Véase Conferencia Episcopal Española Op. Cit.

nacidos. La norma constitucional, por ejemplo, señala "El derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona", y en una norma distinta se reitera la protección de carácter legal que el ordenamiento jurídico confiere "al que está por nacer", que desde ningún punto de vista puede ser equiparado a una persona.

Este argumento no se ajusta al espíritu de la norma constitucional. Todo el artículo 19 está destinado al reconocimiento, promoción y defensa de los derechos fundamentales de la persona humana, por lo tanto cualquier referencia al titular de uno de ellos presupone el reconocimiento a su calidad de persona. Constitucionalmente, entonces, la referencia a los derechos que se garantizan a la persona humana en el Art. 19 de la Constitución Política de la República de Chile de 1980, sin distinción de ninguna naturaleza, y el mandato subsiguiente al legislador para proteger la vida del que está por nacer (Art. 19 Nº1), funda un reconocimiento jurídico preciso del embrión humano como persona y sujeto de derechos en su derecho fundamental a la vida desde la concepción. En consecuencia, el nasciturus es titular de un derecho a la vida desde la concepción. Así se concluye de un análisis objetivo y desapasionado de nuestro ordenamiento legal (Art.. 55, 74 y 75 del Código Civil; Art. 119 del Código Sanitario; Art. 342 a 345 del Código Penal; Dictamen del año 1992 de la Contraloría General de la República que reconoce como beneficiario al niño que está por nacer).16

En concordancia con lo anterior la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura (Comisión Valech) incluyó en su nómina de personas reconocidas como víctimas a muchas que se encontraban en gestación al momento de producirse los apremios ilegítimos. En el documento final se señala textualmente "La Comisión recibió también los testimonios de personas que estaban en gestación cuando sus madres fueron torturadas, así como de personas que fueron engendradas producto de violaciones cometidas durante la privación de libertad de sus madres, lo que constituye también una forma de tortura. En todos estos casos, las madres dieron a luz cuando habían recuperado su libertad. La Comisión tiene la convicción de que deben ser consideradas como víctimas. Aquellas que estaban en proceso de gestación cuando sus madres sufrieron graves torturas se asimilaron a la categoría de los hijos nacidos en

^{16.} Véase, Astaburuaga, Pbro. Francisco Javier. La persona humana y su dignidad: el concepto de persona, la píldora del día después y el fallo del Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Cultura Cristiana, 2009, pp. 87-100.

prisión y de los hijos detenidos junto a sus padres. Las que fueron engendradas producto de violación se consideran como víctimas directas."¹⁷

V. Conclusiones

Quienes defienden el derecho a abortar, a veces consideran que existe un prejuicio respecto a su postura a favor del aborto, ya que sienten que se les condena y perciben que se les trata de asesinos y perversos. Ello no es así, por cuanto hay perfecta conciencia de que detrás de esa postura hay dramas humanos muy comprensibles (embarazos de niños cuya vida extrauterina no será posible, por ejemplo) que necesitan el apoyo y solidaridad de terceros y especialmente del Estado. Por supuesto, ese apoyo no debiera consistir en facilitar el término de esa vida, sino de acogerla con la mayor asistencia física y psicológica posible.

En este sentido, oponerse a legislar para despenalizar ciertas prácticas que pondrían en grave riesgo la vida de personas inocentes es necesario, pero no suficiente. Además de lo anterior, hay que reconocer que existen muchas situaciones familiares dramáticas que requieren ayuda y soporte del Estado.

Por lo mismo, se sugiere aumentar las ayudas a las embarazadas con situaciones de inviabilidad fetal. Esas ayudas debieran ser, tanto ginecológicas como psicológicas, pues es imprescindible no dejarlas solas en esas difíciles situaciones.

Recientemente, se ha propuesto por parte de algunos parlamentarios un programa de asistencia prenatal y cuidado paliativo perinatal otorgado por un equipo multidisciplinario destinado a familias en esta situación. Tal como lo han señalado algunos especialistas¹⁸ este tipo de ayuda ya se presta desde hace veinte años en Chile. Es un exitoso programa desarrollado en la Pontificia Universidad Católica y que ha demostrado que la preocupación interdisciplinaria por la familia que acoge una vida cuya vida extrauterina no es posible permite afrontar el dolor –y hacer el duelo– de mejor manera. Ahora bien, siempre es necesario que este tipo de iniciativas privadas cuenten con el apoyo del Estado en su rol subsidiario y se extiendan a la mayor cantidad de pacientes y situaciones de riesgo.

^{17.} Véase http://www.comisionvalech.gov.cl/InformeValech.html

^{18.} Véase Besio y Oyarzún. El Mercurio 19.10.11. A 2.

Perder un hijo es un impacto emocional muy fuerte, por lo que la ayuda anteriormente mencionada debiera extenderse por un período posterior al parto y fallecimiento del hijo. Para eso es imprescindible facilitar la reinserción social de las madres que tengan dificultades para hacerlo por sus propios medios.

Finalmente, es necesario que desde el gobierno se impulse una fuerte campaña de valoración y acogida de la vida del que está por nacer. Quienes se oponen al aborto no pueden aparecer en actitudes permanentemente reactivas frente al tema. Es necesario dar una fuerte señal de que el valor de la vida es absoluto, sin condiciones ni requisitos.

A diez años de la Reforma Procesal Penal

• 7 de diciembre de 2011 •

Al cumplirse diez años de la entrada en vigencia del nuevo sistema de procedimiento penal, consideramos necesario valorar y evaluar el profundo cambio que significó esta modificación en la legislación de nuestro país, en el sistema de protección de derechos y garantías y un modo de persecución del delito .

La reforma ha traído como consecuencia la aplicación directa de principios y estándares constitucionales y ha provocado que la litigación penal acerque la Constitución al juicio en favor de la persona, fenómeno que es destacable. Con todo, el camino no está terminado.

Este mes se cumplen diez años de la entrada en vigencia del nuevo sistema de procedimiento penal. Hace una década, nadie ponía en duda la necesidad de poner término al modelo de enjuiciamiento criminal contenido en el anticuado Código de Procedimiento Penal de 1907.

El desarrollo económico alcanzado por nuestro país a partir de principios de la década de 1980 implicó la necesidad de cambios sustanciales en la legislación económica, comercial y civil. Esas modificaciones dejaron de manifiesto el retraso mostrado por Chile en materia de juzgamiento y garantías procesales en materia penal. Las reformas a la Carta Fundamental introducidas por la Ley 18.825 de 1989 permitieron la recepción en nuestro régimen interno de los derechos y garantías contenidos en los tratados internacionales suscritos por Chile que entendían el proceso penal, la posición de la persona y el rol protector que cabe al Estado de un modo muy distinto al que estaba presente en la letra y espíritu del Código de 1907.

Las bases del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal

La reforma procesal penal fue erigida sobre algunos pilares fundamentales. Los más importantes son:

a) La existencia de un Ministerio Público dotado de autonomía constitucional, encargado de sostener la acción penal en nombre de la sociedad; b) Un nuevo Código Procesal Penal que contuviera las reglas sobre derecho a defensa y debido proceso, y que permitiera lograr la justicia y la aplicación concreta de las leyes penales, conciliando eficacia en la acción estatal y adecuada protección de los derechos y garantías individuales; c) El imperativo de crear nuevos diseños institucionales para los tribunales de justicia que conocerán las causas del nuevo sistema procesal penal; d) La necesidad de dar aplicación gradual y progresiva a las nuevas instituciones y reglas procesales, para asegurar así una aplicación exitosa; y, e) La generación de mecanismos de coordinación e interacción entre los operadores del sistema, para así favorecer que la puesta en marcha del sistema procesal diera resultados.

Como puede verse, se trata de un conjunto de reformas emprendidas con criterios no puramente legalistas. Aparecieron modelos de gestión provenientes de las ciencias de la administración, una serie de nuevas instituciones y alteraciones orgánicas a los propios tribunales. Todo lo anterior con los evidentes costos y recursos económicos, humanos y de infraestructura que

implican introducir, poner en marcha y asegurar el adecuado funcionamiento de la nueva justicia criminal. A continuación una breve reseña de las instituciones más importantes del nuevo sistema.

a) El Ministerio Público. El primer paso concreto fue la reforma tendiente a crear el Ministerio Público, para preparar el camino de las reformas constitucionales. Hasta la reforma, el estándar constitucional era el de un racional y justo procedimiento. Esta noción, junto a la exigencia de un debido proceso contenida en textos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que debían ser respetadas por el legislador, notoriamente no se cumplían por el Código en cuestionamiento. Además, la fusión de las tareas de investigar y juzgar los procesos penales en un mismo magistrado, era considerado por muchos como una distorsión del imperativo del juez independiente e imparcial, y la posibilidad de enmendar sus actos mediante recursos legales no bastaba para poner término a esta situación.

Las funciones del Ministerio Público como órgano investigador serían esencialmente tres: a) investigar los delitos que se cometan; b) formular la acusación ante los tribunales del crimen en el juicio oral, ante los tres jueces de derecho que componen el tribunal; y, c) sustentar la acusación durante el desarrollo del juicio oral.

La idea de que el nuevo sistema intentara diseñar un órgano persecutor que conciliara eficiencia y garantismo se arrastraba desde los principios de la reforma, y fue instalada en la esencia misma del Ministerio Público naciente. Así, durante la tramitación de este proyecto en la Cámara de Diputados, durante el segundo trámite constitucional, se hizo constar que lo que se buscaba era dar las garantías básicas que todo ciudadano, en un Estado de Derecho, merece a la hora del juzgamiento, lo cual es, por lo demás, consustancial al respeto del debido proceso. No obstante, también se requería hacer compatible ese estatuto garantístico con la certeza y la seguridad de que se perseguiría el delito, lo cual debía buscarse a través de la eficacia: "Los componentes que otorgan un importante grado de eficacia a este proyecto son la entrega de la instrucción penal a un órgano público, autónomo y profesional, denominado ministerio público y las circunstancias de que éste pueda regular racionalmente su carga de trabajo y que la actividad de investigación no está sujeta a pautas rígidas¹.

¹ Véase Historia de la Ley 19.696. Artículo 3. Exclusividad de la investigación penal. En Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: www.bcn.cl

En cuanto a su pertenencia institucional, conviene referirse al nombramiento del Fiscal Nacional. En primer lugar, el proyecto miró el enunciado constitucional de la autonomía como una necesidad, teniendo en cuenta la realidad de los países vecinos y su institucionalidad, pues la tendencia latinoamericana era al establecimiento del Ministerio Público como un ente autónomo, de rango constitucional. Esta idea se tuvo presente en la historia fidedigna del establecimiento de la reforma constitucional y no es sólo atributo del Fiscal Nacional, sino una condición propia de cada uno de los fiscales adjuntos que conforman el Ministerio Público.

Cabe consignar que durante el debate de la Ley Orgánica, se dejó constancia expresa que la tarea del Ministerio Público no es ejecutar la investigación por sí mismo, sino encabezarla. Y, por supuesto, hacerse cargo y asumir las consecuencias de su resultado, bueno o malo.

b) El Código Procesal Penal. Introducido por la Ley 19.696, el nuevo proceso penal se fundamenta en algunos principios que rompen de manera rotunda con los fundamentos del antiguo Código de 1907. Como ya se ha señalado, la investigación queda radicada en el Ministerio Público, órgano autónomo e imparcial, obligado a sostener la acción penal ante los Tribunales de Justicia, bajo la ritualidad de un proceso racional y justo. Es la hora de la oralidad, en vez de la revisión de expedientes escritos tramitados secretamente, sin conocimiento del inculpado; de la inmediación, en vez de una justicia distante y sustanciada mediante formularios; y del respeto y efectiva vigencia del principio de inocencia, casi natural en una sociedad que aspira a ser presidida por los valores de la libertad de la persona y el rol subsidiario del Estado. Todo lo anterior era encomiable y un imperativo ético impostergable.

Por otra parte, y teniendo en vista la imposibilidad del pleno cumplimiento del ideal punitivo, la ley procesal establece un novedoso sistema de enjuiciamientos abreviados y salidas alternativas que obligan a considerar otros factores de gestión que puedan ser conocidos o medidos. Otro tanto ocurre con el principio de oportunidad o la facultad de los fiscales adjuntos de no iniciar una investigación in limine ante la falta de pruebas, tarea en la cual, sin embargo, el nuevo sistema ha mostrado debilidades orgánicas que es necesario medir y corregir.

El rol del Juez de Garantía en el nuevo sistema es crucial. Ejerce el control de la legalidad de las actuaciones del Ministerio Público y las policías, especialmente de las pruebas a rendir en el juicio oral, y en ocasiones, del juez

competente para conocer peticiones de sobreseimiento, salidas alternativas y del juicio mismo, si el imputado renuncia a su derecho al juicio oral y público.

En pocas materias se advierte más la tensión entre la eficacia exigida al sistema de persecución penal y la garantía de los derechos de las personas, como en las medidas sobre privación o restricciones de la libertad personal durante el proceso. El proyecto admitió la prisión preventiva y otras medidas cautelares de menor intensidad, todas las cuales deben ser conocidas y resueltas por el Juez de Garantía, y son apelables ante la Corte respectiva.

Tanto para el Juez de Garantía, como para el Tribunal del Juicio Oral en lo Penal, la ley abandona el sistema de prueba legal y tasada, para incorporar un método más inteligente, a la par de las exigencias que debe reunir una sentencia condenatoria en materia penal. Se propone la adopción del sistema de la libertad probatoria para intro-ducir medios al juicio, haciéndose expresa mención a la posibilidad de que se utilicen como medios de prueba todos aquellos mecanismos modernos por medio de los cuales resulta posible hacer constar hechos de manera confiable. En cuanto a la apreciación de la prueba, se propone la adopción del sistema de libre valoración de la misma, único compatible con el reconocimiento de la autonomía de cada juez para adquirir la convicción sobre los hechos del caso. Se mantiene la exigencia de convicción del tribunal como estándar necesario para la condena.

En materia de recursos contra la sentencia, el proyecto consideró que un juicio ante un tribunal plural integrado por tres miembros disminuía la posibilidad de errores, al punto que establecer un recurso de apelación en contra de sus decisiones era innecesario y engorroso. Por ese motivo, incorporó un recurso de casación que la posterior tramitación del proyecto hizo devenir en nulidad, radicado de preferencia en las Cortes de Apelaciones, y con la posibilidad de citar infracción de normas constitucionales, pero reservado en este caso para la Corte Suprema. Esta decisión del legislador para algunos debilitaba el derecho a los recursos, pero finalmente las aprensiones no prosperaron, y el recurso de apelación, sin desaparecer del texto del Código, quedó reservado sólo para algunas decisiones expresamente determinadas que dicte el Juez de Garantía.

c) La Ley sobre Defensoría Penal Pública. La Ley 19.718, sobre Defensoría Penal Pública, materializó el derecho a defensa jurídica reconocida a todos por el artículo 19 número 3 de la Carta Fundamental. La Defensoría tiene por finalidad proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un

crimen, simple delito o falta que sea competencia de un juzgado de garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal, y de las respectivas Cortes, en su caso, y que carezcan de abogado.

Se trata de una pieza fundamental del sistema. Sin derecho a defensa, todo el sistema se desmoronaría. Ni una sola de las reformas anunciadas hubiera cumplido su propósito sin un robusto sistema de defensa judicial de imputados. La defensa penal puede ser servida por el organismo estatal de manera directa o por particulares que pueden cumplirla mediante un ingenioso sistema de licitaciones y concursos públicos.

- d) Las enmiendas al Código Orgánico de Tribunales. Estas enmiendas fueron introducidas por la Ley 19.665 del año 2000. Se trata de sumar a ese Código los nuevos Juzgados de Garantía y Tribunales Orales en lo Penal, rediseñando la estructura misma de esos órganos jurisdiccionales. Este rediseño implica adoptar un modelo que está destinado a su emulación en otras reformas orgánicas procesales que vinieron luego y que vendrán, abandonando así la idea del juez y secretario encargado de la administración de los juzgados. Se crean los cargos de Director Administrativo, Juez Administrador, Administrador y Subadministrador General, Unidad de Sala, Unidad de Servicios, Unidad de Causas y Expedientes, Unidad de Atención de Público y Unidad de Testigos y Peritos. El propósito de este aspecto de la reforma fue racionalizar el uso de los recursos disponibles y profesionalizar la gestión administrativa de los tribunales.
- e) La Ley Adecuatoria. La puesta en marcha de un sistema tan innovador y sin demasiados precedentes en el resto del mundo iba a traer un sinnúmero de problemas prácticos que irían surgiendo e imprevisibles para cualquier diseño previo de sistemas. Para hacer frente a este riesgo, en mayo de 2002, se publicó la Ley 19.806, sobre Normas Adecuatorias del Sistema Legal Chileno al Proyecto de Código Procesal Penal y a la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Lo interesante de esta iniciativa es que, más allá de las enmiendas a las leyes procesales orgánicas y funcionales que era posible esperar, fue una oportunidad propicia para modificar cuerpos legales sustantivos, tanto del Código Penal como de leyes especiales, que por deficiencias del sistema antiguo habían tenido poca aplicación de la ley punitiva en concreto. Específicamente, se refiere al Código de Procedimiento Civil, Ley Orgánica del Consejo de Defensa del Estado, Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, DFL 292 sobre Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante, DL Nº 211 para la defensa de la libre competencia, Ley 18.175 sobre Quiebras, entre otros.

Valoración crítica y conclusiones

A juicio de algunos, el nuevo sistema procesal penal contiene demasiados derechos y garantías en favor del imputado. Sin embargo, ello parece un rasgo distintivo y favorable del nuevo modelo de enjuiciamiento, donde el Estado encuentra un freno legítimo y efectivo a su actuación, tanto en el deber del órgano persecutor de someterse a la ley y actuar con objetividad, como a la tutela judicial efectiva de los derechos y libertades de las personas. Las necesidades de la seguridad pública y ciudadana, si bien muy atendibles, no son de tal magnitud como para hacer que este marco general y los preceptos legales concretos que lo consagran sean cuestionados o debilitados.

En relación con la agilidad de la persecución penal ha habido encontradas interpretaciones que han originado agudos conflictos sobre las atribuciones policiales para los efectos de detener en delitos flagrantes, así como para operar con rapidez en la persecución de un imputado que huye de las fuerzas policiales. También hay expectativas puestas en el sistema sobre más seguridad para las personas que no se han cumplido. La verdad es que la crítica parece injusta. Si el propósito a cumplir es ese, las reformas no deben centrarse en el Código, sino en el mejor funcionamiento de otras piezas del sistema. En este sentido, el legislador parece haber comprendido que las mejoras deben orientarse hacia la gestión y coordinación, y hacia la formulación de políticas públicas coherentes y ordenadas en materia de prevención del delito.

El balance de este nuevo sistema después de diez años de aplicación parece positivo. La irrupción de nuevas instituciones en materia procesal penal y de un nuevo código de procedimiento, era una cuestión impostergable. La irrupción del Ministerio Público como un organismo autónomo a cargo de sostener en nombre de la sociedad la acción penal pública, constituía a fines del Siglo XX un verdadero imperativo ético. La radicación de la tarea de investigar en la Fiscalía, y del necesario control jurisdiccional de sus actuaciones por la labor de un Juez de Garantía —con miras a que el juicio se llevara a cabo ante un Tribunal Oral en lo Penal— constituye una adecuada y razonable recepción orgánica de los fundamentos de una investigación y proceso racionales y justos.

Los tiempos de juzgamiento se han acortado. Hoy la prisión preventiva no es, como en el sistema anterior, la regla general en materia de privación de libertad personal. Actualmente, el principal motivo de pérdida procesal de la misma, es la sentencia condenatoria. El nuevo sistema ha mostrado más eficiencia que el anterior en este punto.

La reforma ha traído como consecuencia la aplicación directa de principios y estándares constitucionales y ha provocado que la litigación penal acerque la Constitución al juicio en favor de la persona, fenómeno que es destacable. Conviene resaltar que el sistema no es tan garantista como para abolir de hecho la posibilidad de las personas de acudir a la garantía prevista en el artículo 21 de la Carta Fundamental, la que no sólo ha sobrevivido a su intento de reemplazo por un mecanismo de inferior jerarquía, sino que en el nuevo proceso penal ha cobrado vigencia y real aplicación, cambiando tendencias jurisprudenciales que la hacían más restrictiva.

No obstante, es necesario controlar de mejor modo la gestión del Ministerio Público y de las policías a cargo de la investigación criminal. Diez años después de la puesta en marcha del sistema, conviene revisar si es conveniente que el control hacia los fiscales sea únicamente de carácter jurisdiccional o también se oriente hacia el ámbito político. A la noción de control judicial de garantías, muy presente durante la discusión de todos los proyectos de ley que incidieron en la Reforma, es necesario añadir la necesidad de incorporar mecanismos eficaces de control de la gestión respecto de las causas sin imputado conocido, donde los resultados exhibidos por el ente perseguidor son más bien paupérrimos.

Una posibilidad de mejora está puesta en que los mecanismos de coordinación previstos en la Ley 20.502 y en la Ley 20.534, aprobadas en el curso de este año, den los resultados que se esperan. Nada de eso será posible si las demás instituciones del sistema no cumplen su misión de servir de efectivos frenos, contrapesos y controles de los demás detentadores del poder. Como tampoco será posible si todos los directivos, funcionarios y demás personas que prestan labores en la Administración Pública y el Ministerio Público no se ciñen a los mandatos y reglas de comportamiento contemplados en la Ley de Bases, los que obligan a la eficiencia, eficacia, legalidad y oportunidad.

Si las reformas a la Constitución y a las leyes establecieron autonomía para el Ministerio Público, lo hicieron para resguardar su independencia respecto de los demás poderes del Estado. Más que constituir un valor en sí mismo, la autonomía es un medio para que este órgano cumpla sus objetivos. En este aspecto es posible exigir diligencia y mejores resultados que los observados hasta ahora, y sobre todo la decisión de transparentar sus acciones y sistemas de incentivos, así como incentivar una cultura de rendición de cuentas.

Fallo del Tribunal Constitucional sobre matrimonio: una polémica que está lejos de acabar

• 21 de diciembre de 2011 •

El Tribunal Constitucional emitió un fallo en el que rechaza una acción destinada a declarar que el matrimonio tal cual como está concebido, esto es, entre un hombre y una mujer, sería inconstitucional al "discriminar" a las parejas del mismo sexo que quisieran contraer el vínculo.

Para llevar a cabo este trabajo se procedió a analizar la sentencia en dos partes: el fallo mismo del Tribunal Constitucional y las opiniones contenidas en los votos concurrentes por un lado, y el voto disidente del Ministro Vodanovic, por el otro.

Recientemente el Tribunal Constitucional ha emitido un fallo en que rechaza una acción destinada a declarar que el matrimonio tal cual como está concebido, esto es, entre un hombre y una mujer, sería inconstitucional al "discriminar" a las parejas del mismo sexo que quisieran contraer el vínculo.

La acción tiene su origen en un recurso de protección deducido ante la Corte de Apelaciones. Este recurso es una herramienta procesal que busca restablecer el imperio del Derecho cuando una persona incurre en una acción u omisión, ilegal o arbitraria que lesiona determinadas garantías establecidas en la Constitución. En el caso particular, tres parejas recurrieron de protección en contra de una Oficial del Registro Civil al negarse a celebrar el matrimonio entre dos hombres y a inscribir en el registro respectivo dos matrimonios celebrados en el extranjero también entre dos hombres.

I. ¿Cómo llegó esta discusión al Tribunal Constitucional?

Los recurrentes alegaron que negarse a celebrar el matrimonio en Chile y rechazar la inscripción de los matrimonios celebrados en el extranjero, constituyó una violación a la garantía de la igualdad ante la ley garantizada en el artículo 19 nº2 de la Constitución Política de la República. El Registro Civil informó, en ese proceso, que la negativa de la funcionaria no estuvo basada en una arbitrariedad sino que obedece al principio legal prescrito en el código civil de que el matrimonio es un contrato cuya esencia requiere la diferencia de sexos de los contrayentes.

En ese contexto, la Corte pidió al Tribunal Constitucional, como medida para mejor resolver, pronunciarse sobre la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 102 del código civil. Este artículo dice que "el matrimonio es un contrato solemne por el cual un hombre y una mujer se unen actual e indisolublemente, y por toda la vida, con el fin de vivir juntos, de procrear, y de auxiliarse mutuamente".

Encontrándose el recuso de protección pendiente, diversos interesados se hicieron parte de la acción que buscaba aclarar la aplicación de esta norma que, con sorpresa del mundo jurídico, fue admitida a tramitación. De esta forma, la competencia específica del Tribunal para el presente caso fue "determinar si la aplicación del artículo 102 del código civil en el aludido recurso de protección infringe o no la garantía de la igualdad ante la ley contenido en el artículo 19 nº2 de la Constitución Política de la República".

II. ¿Qué correspondía fallar al Tribunal Constitucional?

Para entender la lógica del Tribunal Constitucional y los alcances de su sentencia es necesario entender el objeto de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad. El artículo 93 nº6 de la Carta Fundamental prescribe que es atribución del Tribunal Constitucional "resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución". En este sentido, la acción no está destinada a obtener que el precepto legal sea invalidado por ser contrario a la Constitución, situación que se encuentra contemplada como una atribución distinta del mismo Tribunal Constitucional. Así, "el fallo estimatorio no tiene otro alcance jurídico directo que el que un precepto legal sea inaplicado en una gestión judicial determinada". En definitiva, el efecto de que el recurso sea acogido es prohibir que una norma se aplique en un caso concreto por resultar contrario a la Constitución. El alcance, por ende, es muy preciso. Sin embargo, las posibilidades de que un fallo del Tribunal Constitucional que acoge una inaplicabilidad tenga efectos ulteriores son bastante grandes. Así se ha visto en casos como el fallo emitido a propósito de las alzas en los planes de salud de las Isapres. En efecto, "la declaración de inaplicabilidad, aunque en apariencia refiera a una aplicación del precepto en un caso concreto, sin duda tiene un amplio efecto sobre la actividad, servicio, estatuto, orgánica o situación en la que el caso se encuentra inmerso"2.

No obstante lo anterior, es importante considerar que cuando este Tribunal ejerce la atribución en comento no lo hace en busca de resolver cuestiones de fondo o de lato conocimiento, como tampoco lo hace en la lógica de resolver las grandes controversias jurídicas relacionadas con grupos de normas o estatutos jurídicos, "ni menos aún para buscar a través suyo una depuración abstracta del ordenamiento jurídico"³. El Tribunal, de esta manera, ejerce un control de constitucionalidad concreto y no abstracto. Así, el examen de la acción de inaplicabilidad es "entre el contenido de la Constitución y el precepto

^{1.} Correa Sutil, Jorge: Inaplicabilidad por inconstitucionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Abeledo Perrot, Legal Publishing Chile, 2011, p. 55.

^{2.} Vivanco Martínez, Ángela: Justicia Constitucional, Libre elección del Sistema de Salud y normativa sobre Isapres: Un comentario reciente a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, Revista Chilena de Derecho 2010, vol. 37 N° 2, p.141 - 162.

^{3.} Zúñiga Urbina, Francisco: "la sentencia de inaplicabilidad-cuestión de constitucionalidad y la legislación", Centro de Estudios Constitucionales 2005, vol. 3 N° 001, p. 39.

legal, a la luz de los antecedentes que derivan de la situación de hecho concreta de la que se trata. No le corresponde aquí, por lo tanto, efectuar un análisis doctrinario y abstracto, de mera confrontación entre la Carta y el precepto, porque llevado lo abstracto de la norma a lo concreto de su aplicación, ella puede ser constitucional o inconstitucional según las características de los problemas específicos que se presenten"⁴.

III. Argumentos que utilizó el Tribunal Constitucional para fallar

En ese contexto podemos analizar la sentencia en dos partes: el fallo mismo del Tribunal Constitucional y las opiniones contenidas en los votos concurrentes por un lado, y el voto disidente del Ministro Vodanovic, por el otro.

El fallo propiamente tal expone en la parte considerativa un argumento central que constituye la médula de su resolución, y es que el matrimonio, sus efectos y su regulación pertenecen a la reserva legal, esto es, que deben estar regulados en una ley. Justifica, el Tribunal, esta apreciación basándose en los artículos 63 n°3 y 63 n°20 de la Constitución. Ellos regulan "cuáles son aquellas materias que deben estar reguladas en una ley". El primer numeral dice que debe ser regulado por una ley las materias que son objeto de codificación. En efecto, el matrimonio es una institución que pertenece al derecho civil y cuyos principales efectos están en el código civil sin perjuicio de leyes especiales. El artículo 63 n°20, por su parte, prescribe que es materia de ley "toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico".

De esta manera, el fallo constata que las características de la institución matrimonial, referida a la protección y al desarrollo de la misma, han podido ser limitadas en virtud de diversas normas de rango legal. Así, el Tribunal reafirma que es una institución de rango legal y no de rango Constitucional.

Una segunda conclusión importante y que constituye el núcleo argumental que lleva a desestimar la acción, es aquella que discurre en torno a la finalidad de la acción de inaplicabilidad. Como ya se dijo, la acción busca que no se aplique un precepto legal en una gestión judicial concreta por no ajustarse al estándar constitucional. Sin embargo, lo que quieren los requirentes es

^{4.} Silva Bascuñán, Alejandro, cita en considerando 33 del fallo del Tribunal Constitucional, Recurso de Inaplicabilidad, sentencia 1404-09, del 05-05-2009.

justamente lo contrario, esto es, que sí se les aplique un estatuto jurídico completo a personas que quisieron contraer matrimonio sin los requisitos que la ley establece, en particular los referidos a la diferencia de sexo de los contrayentes.

En efecto, el considerando octavo expone que "un examen detenido de la impugnación planteada no permite que se dicte sentencia estimatoria, toda vez que no se condice con el alcance de la acción de inaplicabilidad". A continuación, en el considerando noveno, se reafirma lo anterior, diciendo que "el requerimiento no puede prosperar toda vez que lo que se pretende por su intermedio es que se reformule un sistema de normas de manera integral y se regule positivamente una institución de modo distinto al actual". Por lo tanto, termina el considerando, "si bien se ha efectuado una impugnación aislada de un artículo, lo que verdaderamente se impugna es la aplicación de un estatuto jurídico complejo derivado del vínculo matrimonial entre hombre y mujer". La acción, por tanto, no es la idónea para conseguir el objetivo.

En definitiva, el tribunal razonó en base a esas dos líneas ya reseñadas: el rango jurídico de la institución matrimonial y el medio usado para impugnar los requisitos que la ley contempla para esta. Por eso el fallo termina diciendo que "lo que pretenden los recurrentes es que se les reconozca la aplicación del mencionado estatuto, cuestión que no es de competencia de este Tribunal, pues éste no se encuentra facultado para modificar y regular las instituciones que contempla el ordenamiento jurídico mediante un procedimiento de inaplicabilidad".

Por tanto, en base a argumentos de lógica estrictamente jurídica y de coherencia procedimental, el Tribunal Constitucional rechazó el requerimiento por nueve votos contra uno.

IV. El voto disidente del Ministro Hernán Vodanovic: el artículo 102 del código civil es discriminatorio.

No obstante lo ya dicho, para efectos de este trabajo, lo más importante es analizar los votos concurrentes –argumentos adicionales que exponen un grupo de ministros y que refuerzan la tesis del fallo– y el voto de disidencia.

El Ministro Hernán Vodanovic estuvo por acoger el recurso pues no comparte la tesis de que dando lugar a la acción procesal se esté reformulando un sistema

de normas de manera integral, ya que "siempre que es declarada inaplicable una disposición base de un ordenamiento hay una reformulación del sistema de normas, en relación a la situación jurídica específica a que el caso se refiere"⁵.

Además de este argumento, el Ministro Vodanovic recoge la idea de que la interpretación de la Constitución no debe hacerse en base a la intención del constituyente sino que la interpretación también pasa por la forma en que las instituciones se entienden en la actualidad⁶. Y es que "el intérprete constitucional, debe recoger o preferir la conclusión que concuerda con los principios esenciales protegidos por aquella [la Constitución] tal cual como ella se percibe en el momento". Ante eso, las consideraciones sobre la homosexualidad y sobre el matrimonio en la actualidad no serían los mismos que en la época en la que se aprobó la Constitución.

De esta forma, el Ministro sostiene que "el punto esencial no reside en las características estructurales del matrimonio, sino en determinar si la exclusión de las parejas del mismo sexo en el acceso a dicha institución constituye o no una discriminación arbitraria". En ese sentido, al ser el matrimonio una construcción social histórica, cuyos elementos esenciales no son, necesariamente, los de ayer ni serán forzosamente los de mañana, no hay un fundamento esencial para sostener que la heterosexualidad es parte esencial de una institución per se dinámica, en la cual "se ha perdido la función relevante de procrear, en desmedro de la vida en común. El objetivo esencial, más bien, expresa fines de solidaridad, afecto y asistencia recíproca". En ese sentido, "Son los postulantes de la exclusividad heterosexual en el matrimonio quienes deben exponer las razones que la sostienen".

Por esto, concluye el Ministro, "quien niega a las parejas del mismo sexo la posibilidad de participar en una de nuestras más gratificantes y preciadas instituciones comunitarias, está incurriendo en una exclusión que es incompatible con el respeto a la dignidad humana". Por esto es que el artículo 102 debe ser declarado inconstitucional.

^{5.} Voto disidente del Ministro Hernán Vodanovic.

^{6. &}quot;No se trata, entonces, de indagar sólo la intención del constituyente, sino de reconocer cuál es la orientación y sensibilidad que prevalece hoy día". Voto disidente del Ministro Hernán Vodanovic.

^{7.} Ídem.

^{8.} Ídem.

^{9.} Ídem.

^{10.} Ídem.

Todo parece indicar que, sin haber sido consultados sobre el fondo del asunto –si el matrimonio homosexual es o no contrario a la constitución– el ministro Vodanovic se pronuncia sobre el fondo de la cuestión, evidenciando una posición definida al respecto. Ello podría significarle una eventual recusación en el evento futuro de que se le solicite al Tribunal constitucional una definición sobre el particular.

V. Voto concurrente de los Ministros Fernández, Carmona, Viera-Gallo y García: No procede la acción, pero se debe revisar la regulación actual del matrimonio.

Estos Ministros estuvieron por desestimar el recurso, pero agregaron argumentos interesantes a la discusión de fondo sobre el matrimonio. Al igual que otros ministros que emitieron votos concurrentes, refuerzan una importante conclusión en base a qué debe entenderse por igualdad en la Constitución, y es que "la garantía de la igualdad ante la ley no se opone a que la legislación contemple tratamientos distintos para situaciones diferentes, siempre que tales distinciones no importen favores indebidos para personas o grupos". En este sentido, aplicar un estatuto jurídico como el matrimonio, teniendo en cuenta su definición legal —la que incluye en sus fines— a personas del mismo sexo es algo que no se opone al trato igualitario frente a la ley y que, por lo demás, no está dentro de las competencias del Tribunal Constitucional.

Con todo, resulta preocupante constatar cómo los Ministros enuncian dos tesis para reafirmar su voto concurrente: La que dice relación con que el matrimonio no sólo no tiene una definición constitucional sino que no se desprende siquiera del texto constitucional que la familia deba estar cimentada en el matrimonio entre hombre y mujer; y la que critica el vacío legal que hay para las familias que, existiendo, no estarían constituidas sobre el matrimonio.

Los autores señalados dan cuenta que el matrimonio tiene un rango legal y no constitucional. En este sentido, una ley podría modificar esta institución y, si bien reconocen que la constitución considera a la familia como núcleo fundamental de la sociedad, no hay una definición constitucional de familia. Reafirman la idea con el hecho que los tratados internacionales tampoco consagran un modelo único de familia, por lo que "si no es posible reconocer rango constitucional al matrimonio, tampoco es posible hacerlo respecto de un determinado modelo de familia"¹².

^{11.} Voto concurrente de los Ministros Fernández, Carmona, Viera-Gallo y García.

^{12.} Ídem.

En segundo lugar, los mencionados Ministros concurren al voto de mayoría estimando que sí se genera una situación de vulnerabilidad y grave desprotección a las parejas del mismo sexo, ya que "nuestro ordenamiento no contempla ninguna regulación explícita y completa de este tipo de uniones. Por lo tanto, y teniendo en cuenta que esta situación no puede corregirse desde la competencia del Tribunal Constitucional "será resorte del legislador verificar cuan profundo y exitoso deba ser ese reconocimiento legal" Será, por tanto, de competencia de ese reconocimiento legal verificar que en esa institución no haya discriminación arbitraria ni menoscabo a la dignidad de las personas.

Por lo tanto, en opinión de estos Ministros el artículo 102 del código civil establece una definición legal, lo que implica que no hay una discriminación arbitraria al negarles a personas del mismo sexo contraer el vínculo. Con todo, "nada obsta a que, desde el punto de vista constitucional, el legislador cambie esta regla"¹⁴. Así, legislar sobre el vacío que se ha producido resulta de vital importancia por la desprotección que se le ha propinado a muchas parejas que, sean heterosexuales o no, conviven sin el vínculo matrimonial.

VI. Voto particular concurrente de los Ministros Venegas, Navarro y Aróstica. El Concepto de igualdad constitucional.

Estos Ministros estuvieron por pronunciarse sobre el fondo de la cuestión deducida. Ellos afirmaron que el artículo 102 del código civil que define al matrimonio no resulta contrario a la Constitución Política. Reafirman el principio constitucional por el cual "la igualdad ante la ley no exige un trato uniforme a todas las personas, sino que permite al legislador dar un trato diverso a las mismas cuando existe un hecho diferenciador relevante entre las distintas personas, o grupos de personas, apto y proporcionado para la diferencia jurídica que se extraiga"¹⁵. Así, la disposición objetada no constituye per se diferencias arbitrarias, pues la institución jurídica del matrimonio "si bien puede mutar en sus efectos, viene a regular la unión afectiva estable entre el hombre y la mujer"¹⁶.

Sin embargo, al igual que los Ministros señalados en el epígrafe anterior, reafirman el principio por el cual "corresponde al legislador y no a esta

^{13.} Ídem.

^{14.} Ídem.

^{15.} Voto concurrente de los Ministros Fernández, Carmona, Viera-Gallo y García.

^{16.} Ídem.

magistratura constitucional dar forma a las nuevas instituciones legales que vengan a dar satisfacción a las necesidades de la marcha de la sociedad"⁷. Por eso, este voto no afirma ni descarta que la Constitución pueda aceptar que las parejas homosexuales puedan tener una relación amparada por el derecho, pero el matrimonio es claro como contrato: regula las instituciones entre un hombre y una mujer.

VII. Voto concurrente de los Ministros Bertelsen y Peña. La constitución y sus principios sí permiten fallar el tema de fondo con la legislación vigente.

El Ministro Bertelsen reafirma el principio por el cual la igualdad ante la ley en ningún caso exige un trato en el sentido de una igualdad radical. Al igual que la opinión de los Ministros anteriores, el concepto de igualdad constitucional también descansa en una interpretación que admite un trato diverso cuando existe un hecho diferenciador relevante entre distintas personas y refuerza la tesis que el matrimonio es una institución entre un hombre y una mujer, cosa que se ha entendido desde los primeros tiempos del Derecho, recogido por la doctrina e incorporados en los tratados internacionales en el siguiente sentido: Tanto el pacto de derechos civiles y políticos como la convención americana de los Derechos Humanos reconocen "el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio" mientras que en todos las otras garantías se habla de "toda persona" o "todo ser humano".

De esta manera, la legislación se encuentra en conformidad con los tratados internacionales, y realiza una distinción fundamentada en la naturaleza diversamente modelada entre hombre y mujer que la ley, legítimamente, ha considerado.

Finalmente, la Ministra Marisol Peña es la que brinda los argumentos que parecen más contundentes para rechazar la acción de inaplicabilidad. Ella sostiene que el matrimonio sí tiene al menos dos fundamentos en el orden constitucional para que el legislador no pueda definir el matrimonio

^{17.} Ídem.

^{18.} El artículo 23.2 del pacto de derechos civiles y políticos establece que: "Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello". Por su parte, el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos prescribe que "Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención".

como arbitrariamente le parezca. En primer lugar, que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad, porque es a través de ella que la persona ingresa a la sociedad y no de cualquier manera. En efecto, los bienes que aporta la familia en el orden social dicen relación con una serie de funciones que ella cumple para con sus propios miembros: transmisión de virtudes, costumbres, cultura, habilidades de socialización, etc. por lo anterior, "muchas de las funciones atribuidas a ésta se relacionan con los fines que el legislador del código civil asigna al matrimonio, pero particularmente la de procrear" Esto, sin duda, es la razón principal por la cual es posible conservar la sociedad en el tiempo, pues no es sino la procreación la principal causa de que el grupo social perviva en el tiempo. Lo anterior, sin duda, fue recogido por la ley²⁰.

Una segunda conclusión es que la misma Constitución establece que el límite de la soberanía está dado por el respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. En concordancia con eso, el matrimonio se erige como una institución natural, derivada de la necesidad de complementariedad entre el hombre y la mujer para cumplir con fines sociales y personales. Así, el matrimonio es un Derecho Humano, reconocido en los tratados internacionales, durante la gestación de la Constitución y también en la nueva ley de matrimonio civil donde se reconoce al matrimonio como un derecho esencial inherente a la persona humana. Esto implicaría que si es un Derecho Humano, "su configuración o regulación debe realizarse atendiendo a los valores y fines constitucionales"²¹. Sólo de esta manera se entendería que esta institución estuviera regulada por el legislador.

VIII. Conclusiones

Mucho se ha debatido durante el presente año en relación con el concepto de la igualdad, desde diversos puntos de vista, pero especialmente en sus implicancias jurídicas. El Tribunal Constitucional, a través de muchos fallos en los que se incluye el de marras, destaca que la igualdad en materia

^{19.} Voto concurrente de la Ministra Marisol Peña.

^{20. &}quot;Dicho en otros términos, esta regulación no puede prescindir del hecho que el matrimonio entre un hombre y una mujer resulta fundamental para que la familia se consolide como verdadero núcleo fundamental de una sociedad que aspira a seguir existiendo a través de la renovación progresiva de las generaciones que se produce a partir de dicha unión." Voto concurrente, considerando 3°.

^{21.} Ídem.

constitucional, específicamente cuando se refiere a la igualdad ante la ley, es un concepto que sí admite distinciones. Esto permite descartar una serie de argumentos que fundamentan el derecho a contraer matrimonio entre personas del mismo sexo sólo en base a esa consideración.

En relación con el tema de fondo que se plantea en el recurso que origina este trabajo, el Tribunal Constitucional rechazó el recurso de inaplicabilidad, porque para un requerimiento de esta naturaleza prospere el precepto legal que se impugna —por ser contrario a la Constitución— debe ser determinante en la resolución judicial donde se pretende aplicar. Esta condición no se da en el caso que se comenta, pues el artículo 102 del Código civil, es sólo una de las tantas normas que regulan, de manera sistemática —como un todo— el estatuto del matrimonio. Con la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de esta norma, lo que se pretende es reformular completamente el estatuto legal del matrimonio, haciendo que se reconozca como tal la unión de dos personas del mismo sexo. En otras palabras, "lo que pretenden los recurrentes es que se les reconozca la aplicación del mencionado estatuto, cuestión que no es de competencia de este Tribunal, pues éste no se encuentra facultado para modificar y regular las instituciones que contempla el ordenamiento jurídico mediante un pronunciamiento de inaplicabilidad."²²

En el caso específico que se comenta queda claro que el Tribunal resolvió la cuestión de fondo. Se falló en tanto a consideraciones procesales -improcedencia de la acción- como también al hecho de justificar que el artículo 102 es inaplicable pues el matrimonio es una institución entre un hombre y una mujer lo que no implica en caso alguno una discriminación arbitraria al proponer que su estatuto sea aplicable a personas del mimo sexo. A esto podemos agregar varios argumentos desarrollados en los votos concurrentes en orden a clarificar los alcances de la garantía de igualdad en la ley, la cual, de ninguna manera se plantea como una situación de absoluta uniformidad. En eso hay un alto grado de consenso.

^{22.} Véase Corral, Hernán. "Para entender sentencia del Tribunal Constitucional sobre matrimonio homosexual". Blog Derecho y Academia. http://corraltalciani.wordpress.com/

Debate sobre el matrimonio homosexual. Porqué el matrimonio es la unión entre un hombre y una mujer.

• 22 de junio de 2011 •

Ninguno de los argumentos dados en favor del matrimonio homosexual parece consistente. Negarse a la modificación legislativa para consagrarlo jurídicamente, no entraña discriminación alguna, toda vez que al no cumplir con los mismos fines que el matrimonio entre un hombre y una mujer, ni contribuir por igual al bien común de la sociedad, no puede recibir igual reconocimiento del Estado. Es más, la regulación del matrimonio homosexual no es exigida por el derecho internacional de los derechos humanos. Si lo que se pretende es resolver problemas de orden patrimonial, existen los mecanismos jurídicos para hacerlo sin alterar la esencia del matrimonio.

I. Introducción

Durante las últimas semanas, diferentes actores públicos han participado en el debate sobre la regulación del matrimonio entre homosexuales, exponiendo diversas razones, tanto a favor como en contra. Se ha dicho, por ejemplo, que la sexualidad es asunto civil y no de fe, y que por tanto quienes se oponen al matrimonio entre homosexuales confunden lo político con las convicciones religiosas; o que el matrimonio, como toda institución, debe adecuarse a los contextos sociales contemporáneos; o que incluso, todo concepto, el de matrimonio incluido, es una convención social y por tanto modificable, de acuerdo al contexto y demandas de la actual sociedad pluralista. Incluso se ha ido más lejos al sostener que su rechazo se enmarca dentro de una lógica propia de una sociedad "demencial".

El uso de las aseveraciones aquí replicadas (incluida la palabra demencial) tiene que ver con el hecho de que habría un sector de nuestra clase política y de nuestra sociedad que carecería de sensatez, sentido común y conciencia cívica, por cuanto confundiría los intereses religiosos con los asuntos públicos. Vale decir, dichos sectores habrían perdido, al menos en este punto, el contacto con la realidad y con las exigencias propias de una sociedad abierta en la que conviven personas con distintas creencias y convicciones.

La diferencia que pretendemos establecer con los argumentos expuestos a favor del matrimonio homosexual, proviene de una lógica que considera que todas las acciones se ejecutan con un fin determinado que las justifica. Así, es sabido que las tendencias o deseos no siempre son buenos, porque no necesariamente se conforman a la verdad o al bien. Si esto no fuese así, cualquier deseo demandado por una parte de la sociedad podría o debería, desde esta perspectiva, aprobarse, ya que considera válida toda postura valórica, es decir, no habría verdad ni bien, ni orden natural. Esta situación podría llegar a validar, por ejemplo, la unión afectiva sexual entre un tío y su sobrina, o entre un grupo de personas. Entonces, la cuestión de demostrar si corresponde o no legislar sobre las uniones homosexuales pasa por reconocer, primero, si es posible captar lo bueno por la vía de la razón; y segundo, si es posible identificar la naturaleza y fin del matrimonio. En otras palabras, las preguntas que habría que responder son: ¿es bueno que exista el matrimonio? Y de ser así, ¿es necesario que tenga determinadas características?

Respecto del primer punto a reconocer, se dirá que el hombre posee un conocimiento intelectual de la realidad y que usa ese conocimiento para obtener beneficios y evitar, en lo posible, todo lo que pueda dañarlo. La experiencia indica que hay formas más o menos "humanizadoras" de ejercer la libertad con las decisiones que se toman, pero ello sólo puede ocurrir si se acepta la existencia de un bien objetivo. Luego, sería posible hablar de un saber respecto de lo bueno para uno o para muchos, y que ese saber puede transmitirse por tradición, de generación en generación. Ello explica, entre otras cosas, el proceso educativo, de gobierno o de liderazgo –en diversos campos– procesos en los cuales siempre hay alguien que está llamado a transmitir o promover bienes para otros.

Respecto del segundo punto, y en virtud de lo anterior, debemos señalar que la familia es una institución de derecho natural, pues la naturaleza humana —sexualmente diferente y complementaria— desde siempre ha tendido, aún antes de que se regulara jurídicamente de esta forma, a la unión entre los sexos con un fin procreativo y de ayuda mutua. Si se acepta la tradición de la que la sociedad occidental es heredera, debe considerarse que ya en el derecho romano se diseñaban las instituciones según sus fines propios. Esos fines determinaban los principios esenciales de la institución respectiva y la necesidad de darle un reconocimiento jurídico. Si se reconoce, entonces, una estructura (naturaleza) determinada en el matrimonio, no es por una decisión arbitraria, sino porque esa estructura garantiza mejor el cumplimiento de sus fines. A saber, procreación y educación de la prole y ayuda mutua de los cónyuges.

Por eso algunos autores señalan que el matrimonio tiene que ver con la ontología de la persona, con sus orígenes, con su memoria cultural y con sus principios morales. Es una realidad inseparable de lo que la persona es, y quienes lo integran lo hacen en su totalidad y no menguados por sus obligaciones, las que, a su vez, no son reversibles ni revocables¹. La familia, al igual que la persona, es anterior a la sociedad y, en ese sentido, es un elemento fundamental y natural a la misma.

A diferencia de esta posición, la defensa del matrimonio homosexual se hace desde una lógica relativista que niega la verdad y la posibilidad de

^{1.} Morandé, Pedro: "La familia desde el punto de vista sociológico", Seminario sobre matrimonio y familia. (Seminario en la P. Universidad Católica de Chile 26/10/1994), Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, 1996, pp. 55-67.

encontrar el bien real, respecto de toda la realidad, pero especialmente en relación con el 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).

El problema de esta visión es que lejos de generar posibilidad de acuerdos o avances en este tema o en otros de carácter ético, imposibilita dicha tarea, pues, para poder sentarse a debatir es necesario compartir algunos criterios mínimos fundamentales desde donde comenzar el diálogo. Si no hay punto de acuerdo inicial, la única manera de imponer el propio criterio es recurriendo a la fuerza. En efecto, si no hay parámetros mínimos de verdad política tampoco habría ninguna posibilidad de establecer límites al poder, dándose peligrosamente, pasos hacia una sociedad totalitaria². Por lo mismo, si no se confía en el poder de la razón que se debe ordenar a una verdad, por tanto a una ley natural, sólo cabría esperar la imposición arbitraria de unos sobre otros. Es de esperar que el consenso en cuanto a la necesidad de reivindicar el valor del diálogo honesto que busque desinteresadamente un orden natural sea el punto de partida desde donde se debata el futuro de nuestra sociedad. Estas líneas pretenden ser una contribución a ese debate.

Las razones que se darán en este trabajo son exclusivamente jurídicas o de otras ciencias auxiliares del derecho. Por lo mismo, el debate es racional y no apela a argumentos religiosos que no son vinculantes para todas las personas.

II. Principales argumentos a favor del matrimonio homosexual

Todos los argumentos que se han esgrimido para exigir la regulación jurídica del matrimonio entre personas del mismo sexo, 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

^{2.} Para que surja un totalitarismo se debe negar toda razón y orden, o sea, negar toda verdad. Los totalitarismos surgen cuando lo que se busca es el cumplimiento de lo deseado por la voluntad sin fundamento racional que se ordena a una verdad.

anterior, dice relación con el trato discriminatorio que recibirían las personas homosexuales por no poder casarse con otra persona de su mismo sexo.

2.1 Revisión de los conceptos de matrimonio y familia

Algunos autores han señalado que "existe lo que podría llamarse una posición revisionista que considera al matrimonio como la unión de dos personas –sin importar si son del mismo o de diferente sexo– que se comprometen a mantener un vínculo amoroso, cuidarse mutuamente y compartir las cargas y beneficios de la vida doméstica. Es esencialmente una unión sentimental con intercambio sexual no necesariamente orientado a la procreación y mantenido mientras dure ese afecto. El Estado debiera regular ese matrimonio porque tiene interés en la existencia de uniones estables y románticas y en las necesidades concretas de los cónyuges y de los niños que puedan decidir criar"³.

Un fenómeno muy extendido en nuestra sociedad es la creencia de que lo que constituye a la familia es el afecto recíproco que debiera existir entre sus miembros. En efecto, estudios recientes⁴ demuestran que para el chileno común (y podría decirse lo mismo de cualquier persona en el mundo) la familia es un equilibrio de conceptos liderado por los sentimientos. Eso hace que se acepte mucha más diversidad de composiciones a la hora de definir una familia. Por ejemplo, tres de cada diez chilenos cree que sí son familia los hogares compuestos por parejas del mismo sexo. Asimismo, el 80% de los encuestados reconoció que hoy día existe una diversidad de tipos de familia, y el 94% cree que en nuestros días se llama familia a hogares que antes no se los consideraba como tal. Finalmente un 81% piensa que actualmente hay mucho más aceptación de esa diversidad.

Con estos antecedentes el estudio obtiene, entre otras, cuatro interesantes conclusiones:

- 1. Se ha ampliado la visión de familia, aceptando como tales, grupos que antes no eran considerados como una realidad familiar propiamente tal.
- 2. Se está mayoritariamente conforme con la familia que tiene cada cual.

^{3.} Véase Sherif Girgis, Robert P. George & Ryant T. Anderson: *What is Marriage*?, Harvard Journal of Law & Public Policy Vol. 34. Op. Cit., pp. 246-247.

^{4.} Véase encuesta de Adimark La Familia del Bicentenario.

- 3. La familia son valores y sentimientos compartidos, no un tipo de composición determinado.
- 4. La familia se acaba cuando se pierde la unidad en torno a los valores que comparte, no cuando cambia su composición.

El problema de identificar la esencia de la familia con los sentimientos asociados a ella, es que se confunden medios con fines. Si lo que constituyera la esencia de la familia fuesen los sentimientos, su estructura quedaría entregada a la más total autonomía de la voluntad de cada cual, lo que afectaría la real posibilidad de cumplir con sus fines. En efecto, si el Estado debe reconocer las uniones fundadas en los sentimientos —o lo que es lo mismo, la voluntad autónoma de las personas—¿cuál sería, entonces, el límite entre lo público y lo privado? ¿Hasta dónde es posible llegar en el reconocimiento de las uniones sentimentales? O, dicho de otra manera, ¿cuál y por qué es el límite para la autonomía de la voluntad? ¿Podría aceptarse como legítima la asociación voluntaria de dos o más personas adultas para sujetarse, de manera revocable, a la autoridad total de un tercero? ¿Por qué la esclavitud anulable debiera ser rechazada?

2.2 Trato discriminatorio hacia las personas homosexuales

El lobby homosexual ha señalado que independientemente de la denominadas orientación sexual e identidad de género, todos los seres humanos –homosexuales, bisexuales y heterosexuales– son iguales en dignidad y derechos. Al negarle a una persona la posibilidad de casarse con otra del mismo sexo, lo que se está poniendo en jaque es el principio de igualdad ante la ley.

De este modo, utilizando conceptos difusos sin reconocimiento jurídico internacional, como "orientación sexual" y "derechos sexuales y reproductivos", junto a otros que sí tienen entidad en el ámbito de los derechos humanos, se intenta construir un argumento que sólo aparentemente estaría revestido del prestigio del derecho internacional. Así, se ha dicho que la no discriminación en razón de la orientación sexual —y la identidad de género— exige que todos los derechos humanos contemplados en las normas internacionales, incluidos los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, y sexuales y reproductivos, se garanticen para todos.

Dado lo anterior, se colegiría que a todos se debe reconocer el derecho a contraer matrimonio, incluso con personas del mismo sexo. Hoy existen

diversos tipos de familias, pero hay uno que se pretende único, basado en el modelo heterosexual para la reproducción.

Sin embargo, el defecto en que incurre este razonamiento, además de la impropia utilización de conceptos vagos e indefinidos que no han alcanzado estatuto internacional, es que no prueba cómo se viola la igualdad y la no discriminación por el hecho de que el matrimonio esté prohibido para personas del mismo sexo. De hecho, existen instituciones que establecen condiciones de acceso, y nadie jamás ha sostenido que los que no las cumplen se vean afectados en su dignidad por no poder incorporarse a aquellas. Así, por ejemplo, la ciudadanía siempre ha supuesto el cumplimiento de ciertos requisitos de edad, nacionalidad y, muchas veces, de impecable conducta penal para poder acceder a ella. ¿Podría argumentarse que se está discriminando por edad o nacionalidad? De la misma manera, para celebrar un contrato de trabajo, para asociarse a un sindicato o a una agrupación gremial, para ejercer una profesión u oficio, para poder conducir un automóvil, para comprar ciertos productos, para ingresar a ciertos espectáculos o para beneficiarse de leyes de amnistía o indultos, se requiere del cumplimiento de ciertas condiciones. Estas miran al fin o al sentido de la institución; y no podría argumentarse que se comete una injusticia por el hecho de que quienes no cumplen con los requisitos específicos, no pueden acceder a ella.

Así, el matrimonio es una institución que tiene ciertos contornos y exigencias que son de su esencia, es decir, que permiten distinguirlo de otras instituciones y que dicen relación con su fin propio. Entre estos requisitos destacan: que se trata de una relación monógama y exclusiva – entre dos personas que prometen guardarse fidelidad— a la que no pueden acceder ciertos parientes, por ejemplo, hermanos o ascendientes y descendientes; y que requiere que entre los contrayentes exista diferencia de sexo. Eliminar una de estas condiciones, supone entender la institución de una manera distinta, para objetivos diferentes y, por tanto, tampoco se sostienen las otras. Así, si el matrimonio es sólo una cuestión que involucra la afectividad de los contrayentes: ¿Por qué establecer límites de parentesco? ¿Por qué prohibir las relaciones incestuosas? ¿Por qué limitarlo a relaciones exclusivas entre los cónyuges?

En resumen, ni la libertad de las personas, ni la igualdad, son argumentos que per se sean suficientes para justificar la eliminación de la exigencia de la diferencia de sexo entre los contrayentes. Habría que demostrar la irracionalidad de ese requisito, es decir, su carencia de sentido en relación con la finalidad

que tiene la institución matrimonial. Para ello, naturalmente habría que entrar al tema de fondo: ¿qué es el matrimonio?

III. Qué es el matrimonio

Antes de avocarse a los argumentos por los cuales no es conveniente aprobar el matrimonio para personas del mismo sexo, corresponde decir en qué consiste este contrato.

El matrimonio es la unión plena de un hombre y una mujer quienes contraen un compromiso permanente y exclusivo, abierto a la posibilidad de la procreación y la consecuente educación de los hijos que pueda haber. Los esposos consuman y mantienen esa unión mediante actos conyugales que los constituyen como unidad fecunda. Aunque el matrimonio es valioso en sí mismo, su función inherente de generación, crianza y educación de la prole constituye su particular estructura —que está dada por su finalidad— y exige algunas condiciones como la monogamia, la fidelidad, la diferencia sexual y la prohibición del incesto. Su directa relación con el bienestar de los hijos explica por qué cuidar el matrimonio es importante para el bien común y por qué el Estado debería darle especial protección⁵.

Dada su conformación y estructura propia, el matrimonio y la familia que conforma, cumple una serie de funciones sociales que ninguna otra institución puede hacer con la misma competencia y en conjunto. En efecto, la familia produce el recambio generacional necesario para la estabilidad de las sociedades. No es casualidad que la crisis familiar que viene sufriendo Europa desde hace algunas décadas haya traído como consecuencia otra crisis —la demográfica— de características casi irreversibles. Además, la familia es la primera educadora y socializadora de los hijos, siendo absolutamente fundamental en la formación del denominado capital social de una comunidad. Por otro lado, la familia ha sido siempre un agente económico de primera magnitud, pues ella realiza —y en ella se aprenden— conductas económicas fundamentales, como ordenar el consumo, promover el ahorro, prever la inversión y promover la producción, mediante la insustituible tarea de educar para el trabajo. ¿Cuál sería la motivación más básica para trabajar, consumir y ahorrar que no sea sacar adelante la propia familia? En este sentido, uno

^{5.} Véase Girgis, George & Anderson, Op. Cit., pág. 246.

^{6.} Alvira Rafael: "El lugar al que se vuelve", Colección Astrolabio, Editorial Eunsa, 4° edición, Navarra, España., noviembre 2007 P. 56-60.

de los aspectos más interesantes de la proyección económica de la familia se encuentra en su capacidad de producir bienestar social. Qué institución, sino la familia, es la primera llamada a financiar la educación de los hijos; atender a los enfermos, discapacitados y ancianos; o apoyar económicamente a familiares cercanos, en situaciones de necesidad o adversidad.

Todos estos fines y propiedades del matrimonio promueven, refuerzan o exigen un clima de unidad y afectos recíprocos que hacen más fácil sacar la familia adelante, pero ellos son una consecuencia de algo previo: la decisión de mantener la unidad familiar. Eso es lo que hace surgir el afecto, mi empeño incondicional por ayudar a los demás a ser mejores.

IV. Algunas razones para oponerse al matrimonio homosexual

A continuación se hará un recuento de los principales argumentos por los cuales no sería conveniente regular o legalizar las uniones matrimoniales entre personas del mismo sexo.

4.1 Oponerse a esta idea no es discriminatorio

Ya se ha señalado más arriba que el derecho protege y promueve el matrimonio por la especialísima función social que cumple. Así, el Estado no puede darle estatuto matrimonial, sin dañar gravemente la institución que debe proteger, a una realidad a la que le faltan sus características esenciales para ser matrimonio. Nótese que el derecho no toma en cuenta la llamada "condición sexual" de la persona, en el sentido de que prohíba casarse a una persona con inclinación homosexual. Sería discriminatorio, en sentido estricto, que al homosexual se le impidiera radicalmente contraer matrimonio, por el hecho de serlo; pero no es así. Una persona homosexual, puede casarse del mismo modo y en las mismas condiciones en las que puede hacerlo un heterosexual: es decir, con una mujer (si es varón) o con un varón (si es mujer).

Suele argumentarse que es discriminatorio el hecho de negarle al homosexual, lo mismo que se le reconoce a los heterosexuales: el derecho a casarse con la persona que ama y con la que quiere compartir su vida. Pero este argumento no es convincente, toda vez que el simple hecho de que alguien quiera casarse con otro no supone necesariamente que pueda casarse con él. Por eso no puede alegar discriminación el hombre a quien el derecho le impide casarse con la mujer a la que quiere, sólo por el hecho de que es su hermana,

o la mujer que no puede casarse con el hombre al que quiere, por la simple razón de que él ya está casado.

Por esta razón, nuestra legislación matrimonial, que sólo reconoce el matrimonio para las parejas formadas por un varón y una mujer, no viola el principio constitucional de igualdad ante la ley. En efecto, es lógico y necesario que el derecho trate de modo distinto a situaciones que son muy diversas entre sí, pues sólo el matrimonio heterosexual, por su estructura, puede cumplir adecuadamente los fines que le son propios y contribuir al bien común nacional. Distinguir lo diferente no es discriminación, sino que es la operación normal de la ciencia del Derecho, que trata igual lo igual, y diferente lo distinto⁷.

Finalmente, el derecho a la privacidad –que también se invoca a favor de las uniones del mismo sexo– no se ve menoscabado por el rechazo a tales uniones. Las personas mayores de edad pueden vivir su intimidad sexual como mejor le parezca, pero de la inmunidad que goza la vida privada de las personas –incluida la vida sexual– no puede concluirse que exista el derecho a contraer matrimonio, pues este estatuto tiene un manifiesto interés público con afectación a terceros y al orden público.

4.2 Permitir la igualdad de sexos para la unión matrimonial abriría el camino a legalizar cualquier unión sexual

Como ya se ha señalado el derecho no tiene por objeto institucionalizar deseos, que es uno de los supuestos sobre los que se construye la argumentación a favor del matrimonio homosexual. Las normas jurídicas existen para proteger y tutelar bienes humanos de relevancia pública, por eso no puede decirse, ni siquiera en el caso del matrimonio heterosexual, que el derecho está para reconocer la afectividad o el hecho de convivir.

El estatuto matrimonial sólo garantiza dos cosas: la unidad, representada en la finalidad de ayudarse mutuamente y, apoyado en ella, la crianza y educación de los hijos. "Luego, de permitirse el matrimonio homosexual, los fines del mismo deberían cambiar y su entero contenido también. En efecto, nada diferenciaría la relación de amor que une a dos personas del mismo sexo, de la relación de amor que podría unir a dos hermanos que quisieran casarse,

^{7.} Véase U. Austral: "Matrimonio homosexual y adopción de parejas del mismo sexo", Informe de estudios científicos y jurídicos y experiencia en otros países, Buenos Aires, Junio de 2010, pág. 10.

o a un sobrino con una tía, o a un hijo con su padre. Si se separa la regulación del matrimonio del interés estatal en la procreación y educación de las futuras generaciones, aquél pierde sentido"8.

4.3 En materia de derechos humanos, los principales tratados internacionales sólo reconocen el matrimonio como la unión de un hombre con una mujer

Suele argumentarse a favor del matrimonio homosexual que negarlo, además de discriminatorio, es una vulneración de los derechos humanos más básicos. Pues bien, los principales tratados internacionales cuando reconocen el derecho a casarse tipifican a la relación matrimonial como la unión entre varón y mujer. Se citarán sólo algunos:

La Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) consagra en el artículo 16, inciso 1: "Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio".

El Pacto de San José de Costa Rica (1969) señala en su artículo 17 inciso 2°, sobre protección a la familia que "se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta Convención".

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer dice el artículo 16, inciso 1, punto g) que se reconoce "los mismos derechos personales como marido y mujer" a exigir de parte del Estado la igualdad de condiciones entre el varón y la mujer en el matrimonio.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) dice en el artículo 12 que "a partir de la edad núbil, el hombre y la mujer tienen derecho a casarse y a fundar una familia según las leyes nacionales que rijan el ejercicio de este derecho".

En relación con estas normas de derecho internacional, en general, cuando las convenciones consagran derechos para toda persona, sin distinción de

^{8.} U. Austral, Op. Cit., pág. 36.

sexo, se usa la palabra "persona"; en cambio, cuando quieren distinguir el sexo dicen "hombre" y "mujer"⁹.

Por lo tanto, puede concluirse que la regulación del matrimonio homosexual no es exigida por el derecho internacional de los derechos humanos.

4.4 No es necesario redefinir la institución matrimonial si lo que se quiere es resolver problemas de orden patrimonial

Se ha insistido en que habría numerosas parejas conviviendo de hecho –homosexuales y heterosexuales— que se verían perjudicadas por no poder acceder a un régimen patrimonial que resguardara sus intereses luego de haber convivido largo tiempo con otra persona.

Sin embargo, los tribunales se han hecho cargo a través de una jurisprudencia uniforme y madura de los problemas patrimoniales surgidos del término de la convivencia (principal tema planteado por la discusión pública). La jurisprudencia ha aportado soluciones jurídicas coherentes respecto del problema de la división de patrimonios de los convivientes, que van por la línea de indicar que este tipo de uniones deben regirse por las reglas de la comunidad de bienes o de la sociedad de hecho, cuando se compruebe que efectivamente se ha configurado una de ellas producto del esfuerzo común. Por lo demás, todos los problemas de división de bienes tras la convivencia pueden y debieran ser previstos por quienes deciden convivir durante un tiempo más o menos prolongado. Esa prevención, en personas plenamente capaces, puede hacerse hoy de diversos modos -sociedades, adquisición en comunidad con expresión de porcentajes, testamento, etc. – y todas ellas están plenamente accesibles en nuestro país para cualquiera, pues ellas no exigen una determinada vida afectiva o inclinación sexual para poder celebrarlos. También es posible buscar soluciones para los aspectos previsionales y de salud, sin alterar la esencia de la institución matrimonial.

Finalmente, aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo para resolver problemas patrimoniales es discriminatorio, pues se impediría a otros tipos de convivencias que pueden presentar idénticas necesidades de asistencia y que conforman un hogar común, sin ser parejas homosexuales

^{9.} Véase Medina, Graciela: "Los homosexuales y el derecho a contraer matrimonio", Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 2001, pág. 202.

ni heterosexuales. Por ejemplo, convivencias de amigos o de hermanos; o de dos mujeres solteras que han resuelto ayudarse y pasar su vejez en común; o tres hermanos, dos solteros y otro viudo, que se unen para sacar una casa en conjunto; o abuelos con sus nietos; o tías solteras con una sobrina que la cuidan, etc. ¿Cuál sería la razón —si el matrimonio es indiferente para el derecho— que autorizaría que los compañeros homosexuales puedan por una unión civil gozar de privilegios como ser carga familiar o tener una pensión de sobrevivencia y no lo puedan hacer los compañeros no sexuales pero que cumplen los mismos estándares de afectividad, vida común, hogar estable, etc.? Este tipo de convivencias también son una realidad —con problemas muy concretos— que la sociedad tampoco podría desconocer.

V. Conclusiones

Tal como lo señala el texto constitucional, "la familia es el núcleo fundamental de la sociedad"¹⁰, por lo tanto, la estabilidad de la comunidad depende directamente de la suerte que corra el matrimonio y la familia. Puede decirse entonces, que la cuestión del matrimonio entre personas del mismo sexo no es solamente un tema de actualidad, sino fundamentalmente de futuro.

Oponerse al matrimonio homosexual no implica juzgar ni condenar la conducta sexual de las personas. Lo que se discute, simplemente, es si corresponde o no equiparar jurídica y socialmente las uniones de parejas homosexuales a la institución matrimonial. La dignidad intrínseca de todas las personas –por supuesto, incluidas las homosexuales– merece el mayor de los respetos y no admite discriminaciones arbitrarias.

No obstante lo anterior, el país es testigo de un intento de redefinir lo que es el matrimonio y la familia. En efecto, la sociedad se debate en torno a uno de los elementos esenciales de esta institución: la diferencia de sexos requerida para la validez de su celebración. Legislar permitiendo la unión matrimonial para personas del mismo sexo debilitaría al matrimonio y la familia, pues constituiría una señal errónea: pretender que ambas revisten igual interés público al generar los mismos beneficios sociales. Tan flagrante sería el debilitamiento del núcleo familiar que redefinir el matrimonio en los términos propuestos no da margen a futuro para negarse a la legalización de cualquier unión de tipo sexual¹¹.

^{10.} Véase C.P.R. Artículo 1° inciso 2°.

^{11.} En estados Unidos y Europa ya surgen movimientos que pretenden reconocimiento legal para uniones pederastas. NAMBLA (North American Man/Boy Love Association).

Finalmente, cabe concluir que no existe un verdadero interés público en regular los matrimonios entre personas del mismo sexo. Hay instituciones que, por su importancia en la constitución de la sociedad, tienen una regulación por el derecho que las distingue, constituye y protege. Dentro de ellas, la familia fundada en la unión estable de un hombre con una mujer, ocupa un lugar primordial, y por eso ha sido reconocida y protegida, tanto por la normativa constitucional, como por los tratados internacionales. Alterar sus fines y características esenciales traerá serios perjuicios, tanto a las personas involucradas, como a toda la sociedad.

Supresión de fiscales judiciales y abogados integrantes

• 27 de abril de 2011 •

Se encuentra en discusión un proyecto de ley que elimina los abogados integrantes de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, y suprime, para estos mismos tribunales, a los fiscales judiciales, transformando a estos últimos en ministros de la Corte respectiva. Aunque las razones para hacerlo parecen atendibles, el mecanismo de reemplazo no es el más adecuado. Por una parte, los fiscales judiciales pueden ser un formidable mecanismo de control interno de la probidad en el poder judicial. Por otra, no parece prudente privar a los tribunales superiores de justicia de la valiosa contribución que jueces externos pueden hacer en la labor jurisdiccional.

1. Introducción

Nadie discute que, en los últimos años, nuestro sistema judicial ha experimentado reformas sustantivas e interesantes. La sustitución del viejo proceso penal inquisitivo y concentrado, por otro decididamente más eficiente en su gestión y resultados, así como respetuoso de las libertades personales y sometido a los estándares generalmente aceptados en materia de debido proceso, fue el primer paso. Ha sido crucial en esa reforma la separación de las funciones estatales de investigar y enjuiciar, lo que permitió radicar la primera tarea en el Ministerio Público, y la segunda, en los tribunales que forman parte del Poder Judicial. Esto ha acarreado, como consecuencia, que las actuales demandas de trabajo que recaen sobre estos funcionarios ya no sean las mismas de antes, principalmente, como ya se dijo, por el reemplazo del proceso penal y las reformas a la justicia de familia. Conjuntamente con lo va expuesto, el Ejecutivo ha introducido, también, la discusión destinada a poner término a los abogados integrantes, dados los cuestionamientos severos que esta institución ha sufrido en los últimos años, atendida una supuesta falta de independencia e imparcialidad. Tal debate se ha iniciado a través de un proyecto de reforma constitucional y de un proyecto de ley sobre enmiendas al Código Orgánico de Tribunales. No deja de llamar la atención una circunstancia que, desde luego, se destaca como positiva y encomiable: que sea el propio Ejecutivo el autor de la iniciativa de poner término a la integración de las cortes por parte de abogados extraños a la administración de justicia. Es decir, quien se ha propuesto eliminar esta figura es quien ha sido por años el beneficiario directo de las designaciones que efectúa periódicamente. Que un poder del Estado quiera desprenderse, sin más, de esa atribución es una cuestión que no tiene precedentes.

En líneas generales, se pretende poner término a los abogados integrantes, llenando los cupos dejados por éstos con los actuales fiscales judiciales, para así incorporar a estos últimos al sistema judicial como ministros de Corte y no como meros profesionales muy calificados que dictaminan de un modo que la sentencia debe acoger o desestimar. Las ideas matrices que inspiran el proyecto no sólo se fundan en lo que el autor del Mensaje llama "consenso transversal de nuestra sociedad" sobre la supresión de los profesionales externos, sino en motivaciones que aparecen revestidas de bastante razonabilidad: "alcanzar, a través de las nuevas instituciones que se creen, mejores niveles de profesionalización de la labor pública, una

maximización de los recursos del Poder Judicial y mayor transparencia en cada uno de sus actos...".

Para emitir una opinión sobre la conveniencia o desventaja de estas reformas que, de aprobarse cambiarán de manera importante nuestro sistema jurisdiccional, vale tener presente el origen y las circunstancias que fundaron ambas instituciones, así como el rol que ambas cumplen ahora. Los abogados integrantes pueden justificar su existencia por razones presupuestarias de manifiesta conveniencia -nunca despreciadas por ningún encargado de la hacienda pública – y en la necesidad de echar mano a la ayuda de profesionales experimentados, provenientes del foro o del ámbito académico, ante la escasez de jueces, en un mercado en el cual los profesionales del derecho aún escaseaban. La apertura de nuevas universidades que impartían la licenciatura en derecho a partir de 1982, y el creciente número de titulados, ha hecho que esta situación cambie de manera considerable. Tales transformaciones nos ponen frente a una realidad que hoy día es muy diferente a la que existía al concebirse esta institución. Los fiscales judiciales, a su turno, tienen atribuciones dadas por el Código Orgánico que dicen relación con el buen gobierno judicial, la emisión de informes y asesorías específicas a favor de los tribunales superiores y la preservación de la ética, el buen comportamiento de los magistrados y el resguardo de los derechos fundamentales de los presos.

2. Las fiscalías judiciales, el principio de probidad y la jurisdicción disciplinaria

El Ministerio Público Judicial se estableció en la Ley Orgánica de Tribunales de 1890, considerando la experiencia de España, Francia e Italia, y "(entre) nosotros... desempeña el carácter de consultor legal del poder ejecutivo, de ausiliar ilustrativo del poder judicial i de parte principal en negocios criminales i de hacienda"². Con el paso de los años, muchas cosas cambiaron y el Ejecutivo dejó de requerir del auxilio de estos profesionales; el Consejo de Defensa del Estado pasó a ejercer las tareas de defensa judicial del interés público; y la Contraloría General de la República, a través de su función dictaminadora y de control de legalidad de los actos de la administración, se transformó en el ente público que dictó pautas vinculantes para el correcto funcionamiento de los órganos del Estado. Pese a

^{1.} Véase Proyecto de ley que suprime los abogados integrantes, los fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y el Fiscal Judicial de la Corte Suprema Boletín N° 7515-07. Pág. 7.

^{2.} Manuel E. Ballesteros, "Lei de Organización i Atribuciones de los Tribunales de Chile. Antecedentes, Concordancia i Aplicación Práctica de sus Disposiciones", Tomo II, págs. 404 a 405. Santiago, 1890.

la merma progresiva de sus tareas, dadas las transformaciones antedichas, el Ministerio Público mantuvo la función consultiva en determinadas materias, y no es clara la utilidad de prescindir de esta institución, a la que se le puede sacar muchísimo partido mediante su reorganización o rediseño institucional, sin eliminarla de la estructura del Poder Judicial, atendidas las circunstancias actualmente vigentes, como se explicará.

Nuestro sistema institucional ha incorporado de manera explícita, como uno de sus principios fundamentales, tanto en la Constitución Política, como en leyes orgánicas constitucionales y leyes comunes, los principios de probidad y transparencia. La probidad, como es sabido, no sólo se refiere a lo que corrientemente entendemos por ese vocablo. En nuestro medio tiene un significado especial y concreto. El artículo 52 de la Ley nro. 18.575, sobre Bases Generales de la Administración del Estado, dispone que " ... "...el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular". Va más allá el legislador, y enuncia en el artículo 62 de ese mismo texto legal las siguientes conductas, constitutivas de contravenciones especiales a la probidad.

- 1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña.
- 2. Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.
- 3. Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros.
- 4. Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales.
- 5. Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza.
- 6. Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer

grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad.

- 7. Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga.
- 8. Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.
- 9. Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.

Aunque las normas de la Ley de Bases de la Administración del Estado no son aplicables al Poder Judicial -dotado del Código Orgánico de Tribunales como preceptiva propia-, es evidente que la probidad tiene rango de principio general en nuestro derecho. En esa misma línea argumentativa, no parece razonable ni sensato pretender que existe un concepto de probidad válido para la esfera administrativa, y otro diverso para el orden judicial. La probidad es una sola noción jurídica. Como no cabe a los demás poderes del Estado mezclarse en la esfera propia de atribuciones del Poder Judicial, y el proyecto de reforma no contiene ideas, proposiciones o sugerencias sobre control externo de los principios y normas sobre probidad y transparencia, no queda sino manifestar la preocupación por la forma en que se presenta el mensaje presidencial y sus fundamentos en este preciso punto. En efecto, pareciera que en el afán de poner pronto término a los abogados integrantes, reemplazándolos por magistrados que hoy sirven la función de fiscales judiciales, no se ha advertido que la tarea de resguardo del buen comportamiento, moralidad y probidad quedará desprovista de un mecanismo institucional interno que, hasta ahora, no ha sido objeto de reproches. Tampoco se conocen antecedentes o cuestionamientos concretos en discursos pronunciados en la inauguración de años judiciales, o en la crítica especializada, o en la judicatura, o entre los abogados que ejercen habitualmente su profesión ante los Tribunales de Justicia, a las fiscalías judiciales. Más bien pareciera haberse instalado la percepción de que las reformas a la justicia criminal y de familia han hecho que estos auxiliares no presten en la actualidad tareas de importancia equivalentes, en dedicación de tiempo y en proporción a sus remuneraciones, a las contempladas en el diseño original de su función. Es muy probable que eliminar el Ministerio Público Judicial debilitará el principal mecanismo de control interno de la probidad y funcionamiento orgánico del

sistema jurisdiccional. Si se prescinde de los fiscales judiciales, la tarea de velar por el buen comportamiento de los integrantes del Poder Judicial quedará radicada en los tribunales superiores, los que ya parecieran concentrar un sinnúmero de tareas que los alejan de su principal misión, que es ejercer la jurisdicción, conocer causas y resolverlas. Las quejas disciplinarias conocidas por los tribunales plenos, y la labor de los ministros visitadores, no serán capaces de hacer frente a las demandas actuales y futuras de la ciudadanía en esta materia. A todas luces parece una solución equivocada. En vez de suprimir a estos funcionarios, parece más razonable redefinir sus tareas, para concentrar en éstos el impulso y la promoción de la jurisdicción disciplinaria, dándoles la iniciativa y el poder para conocer e investigar las responsabilidades administrativas en el orden interno, sustanciando las investigaciones sumarias y los sumarios administrativos. Todo esto, naturalmente, en el contexto de una mayor apertura a la ciudadanía, recibiendo y atendiendo los reclamos sobre malas prácticas que formulen el Presidente de la República, los intendentes y gobernadores, los colegios profesionales, el público y usuarios del sistema judicial. Vemos que esta, además, es una oportunidad propicia para enunciar de manera explícita en una norma legal -y no en un dictado de conductas enumeradas en un auto acordado- cuáles son los comportamientos o prácticas contrarios a la probidad en el orden judicial. De paso, se define que la tarea de investigar y proponer sanciones administrativas y disciplinarias en esta materia debiera radicarse en los fiscales judiciales, resolviendo el Fiscal de la Corte Suprema, en decisión que puede ser revisada por el Tribunal Pleno. El Ministerio Público Judicial debiera, además, mantener la función consultiva que las leyes le otorgan en la actualidad en materias específicas, y conservar las atribuciones que detenta en materia penitenciaria. En definitiva, parece que la existencia del Ministerio Público Judicial se justifica plenamente. No parece razonable abandonar, en nombre de una mejor profesionalización y eficiencia del servicio judicial, la labor de tutela y efectiva vigencia del principio de la probidad, valor consagrado en la Constitución y en numerosos tratados internacionales que Chile ha incorporado al orden interno.

3. Sobre los abogados integrantes

Es cierto que existen serias objeciones a esta institución, a la cual se reprocha su excesiva dependencia del Poder Ejecutivo, que los nombra a voluntad; ciertas zonas nebulosas indeseables asociadas a conflictos de intereses no resueltos; la posibilidad de ejercer la abogacía de manera simultánea al desempeño de funciones judiciales, con las confusiones que esto implica; y los intentos

por suprimirlos desde hace tiempo, en iniciativas parlamentarias que no han prosperado hasta la fecha. Esos cuestionamientos no pueden desconocer el valioso aporte que en el pasado han hecho los abogados integrantes al Poder Judicial. A riesgo de cometer una injusticia por omitir nombres importantes, no puede desconocerse la contribución dada en el pasado a los tribunales superiores por destacados juristas como Manuel Somarriva Undurraga, Darío Benavente Gorroño, Luis Cousiño Mac Iver, Eugenio Velasco Letelier, Antonio Bascuñán Valdés, René Abeliuk Manasevich, Enrique Barros Bourie y tantos otros. Por años, profesionales como los mencionados permitieron que desde nuestra judicatura los asuntos litigiosos fueran analizados desde perspectivas más amplias, con la visión de abogados destacados en la práctica jurídica y la docencia. No siempre la carrera judicial es el lugar para comprender la realidad y el tráfico jurídico, o los constantes roces a que se enfrentan la administración y los ciudadanos o los grupos intermedios. El aporte de los profesionales externos no parece desdeñable a priori. Pese a lo expuesto, se entiende que la Excma. Corte Suprema ha manifestado su definitivo interés en poner fin al desempeño de estos profesionales, por las razones que ya se han explicado más arriba, y las que el máximo tribunal también ha considerado3.

Debe insistirse en que tal parece que el mecanismo de reemplazo de los abogados integrantes por fiscales judiciales, suprimiendo a estos últimos, es imperfecto e inadecuado. Sería más razonable aumentar las plazas y cupos para ministros de Corte de Apelaciones, posibilitando el traslado de los fiscales judiciales que hoy sirven funciones como tales a los nuevos cargos que debieran crearse. Y aunque no forme parte de las ideas matrices de ambos proyectos del Ejecutivo, parece razonable aceptar la posibilidad de que profesionales interesados en servir funciones judiciales que no pertenezcan a ese poder del Estado puedan desempeñar esa tarea, por períodos que no excedan los seis años, renovables por una sola vez, siempre en tribunales superiores colegiados, velando porque su nombramiento no quede librado a la voluntad principal del Poder Ejecutivo, sometiéndolos al mismo control jerárquico de los demás miembros del Poder Judicial, e impidiéndoles el ejercicio de la profesión de abogado ante los tribunales o el desempeño de funciones arbitrales mientras desempeñen ese cargo. La supresión de los abogados integrantes, que se nos presenta como un "(robustecimiento) y modernización de (nuestra) imperfecta institucionalidad judicial"⁴, sin duda es un

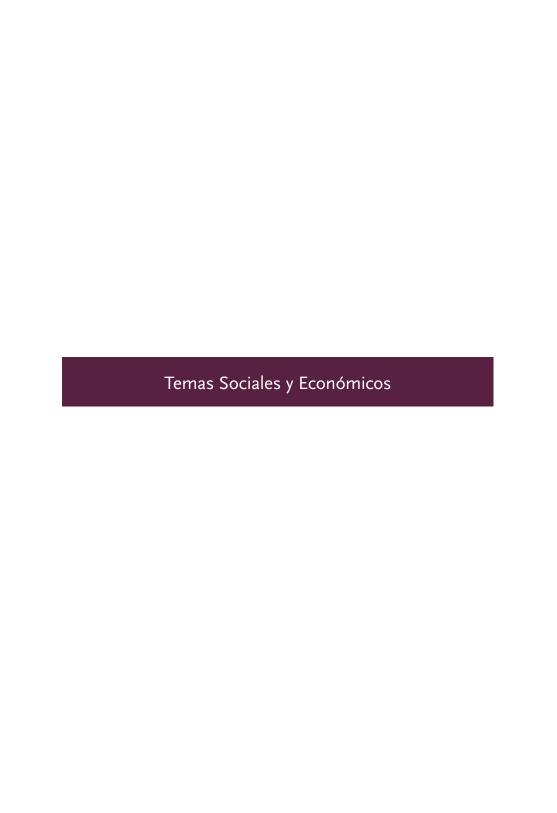
^{3.} Véase Corte Suprema, Acta 151 – 2010 de la sesión del Tribunal Pleno, sobre XII Jornadas de Reflexión. La Serena, 22, 23 y 24 de octubre de 2010.

^{4.} Véase Delaveau Swett, Rodrigo. "El Fin de los Abogados Integrantes o el Triunfo de la Independencia Judicial". El Mercurio, A2. 27 de octubre de 2010.

paso importante en la consolidación de un poder jurisdiccional no dependiente de otros. No obstante, sería muy valioso tener a la vista los criterios que informaron la reforma constitucional de 1997 sobre la Corte Suprema, expresados en la Ley nro. 19.541, para así permitir la incorporación de abogados extraños a la administración de justicia, con exigencias parecidas a las que el artículo 74 inciso cuarto de la Carta Fundamental.

4. Conclusión

En resumen, parece precipitado eliminar a los fiscales judiciales, un mecanismo que, bien diseñado, puede ser un formidable mecanismo de control interno de la probidad en el orden judicial, sin perjuicio de las funciones consultivas que aún desempeña. Y sobre la supresión de los abogados integrantes, aunque se comprende que hay excelentes razones para legislar en esa dirección y sentido, parece razonable admitir que exista un mecanismo de incorporación de jueces que provengan del ámbito público, privado o docente, extraños al Poder Judicial, por la contribución que estos profesionales pueden dar a la administración de justicia.



A cinco años de la revolución pingüina, ¿Cuáles han sido sus principales efectos?

• 25 de mayo de 2011 •

Han pasado cinco años desde que se produjo la llamada "revolución pingüina", uno de los actos de protesta estudiantil más grandes de nuestra historia. ¿Qué percepción tiene la opinión pública sobre la legitimidad de ese movimiento? ¿Qué posibilidades hay de que vuelva a ocurrir? Estas preguntas, más otras relacionadas con los cambios que esta "revolución" pudo haber ocasionado en la educación chilena, son analizadas en este nuevo estudio de opinión pública de la Fundación Jaime Guzmán.

I. Introducción

En mayo de este año se cumplen cinco años de la llamada revolución pingüina. Alrededor de cien mil estudiantes de más de cien colegios del país se encontraban en movilizaciones el viernes 26 de mayo, antes del paro nacional de estudiantes convocado para el 30 del mismo mes. El número de personas comprometidas en la movilización hizo que este movimiento se convirtiera en uno de los actos de protesta estudiantil más grandes de nuestra historia.

El movimiento comenzó en abril de 2006, a raíz de un anuncio de alza en el cobro de la Prueba de Selección Universitaria PSU y de algunas restricciones en el uso del pase escolar para el uso del Transantiago. Tras una marcha convocada por algunos colegios, la protesta se transformó en un movimiento organizado con demandas específicas.

Entre las demandas que los estudiantes exigían las más importantes eran: la derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE); el fin de la municipalización de la enseñanza; la reformulación de la Jornada Escolar Completa (JEC); y la gratuidad de la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y del pase escolar. Otras medidas de menor relevancia eran lograr una tarifa escolar gratuita en el transporte escolar para la educación media y la derogación del Decreto Supremo 524 del 10 de Abril de 1990, que regula a los Centros de Alumnos.

Al cabo de algunas semanas los establecimientos movilizados eran los llamados emblemáticos de la educación pública nacional: el Liceo de Aplicación, Instituto Nacional, Liceo A-13 Confederación Suiza, Liceo Carmela Carvajal de Prat, entre otros. En total, más de 15 colegios se plegaron a paros de actividades o tomas de colegios, y en muchas ocasiones los padres y profesores apoyaron abiertamente las medidas adoptadas por los alumnos. Hacia fines de mayo, como ya está dicho, la revolución había adquirido carácter nacional y más de un centenar de colegios –incluidos particulares subvencionados y particulares pagados– apoyaban el movimiento, parando las clases u ocupando las instalaciones donde funcionaban.

Transcurrido cinco años de ocurrida esta revolución, la Fundación Jaime Guzmán ha creído necesario investigar la percepción de la opinión pública sobre la legitimidad de ese movimiento, los cambios que pudo haber ocasionado y la posibilidad de que nuevas manifestaciones de ese tipo vuelvan a ocurrir en Chile.

II. Metodología de la encuesta

La encuesta es de tipo telefónica y se realizó a través de un cuestionario estructurado de 25 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 al 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, considerando 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%.

Del total de encuestados, un 56,5% estudió en colegio público(s), el 30,3% en un colegio particular subvencionado y el 13,1% restante lo hizo en un colegio particular pagado.

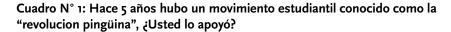
III. Principales resultados

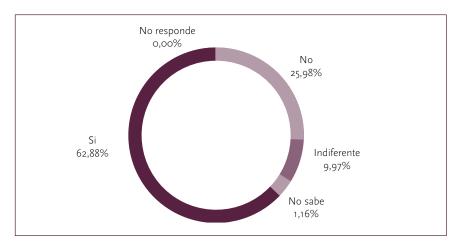
3.1 Apoyo mayoritario a la revolución

Lo primero que se les consultó a los encuestados es si apoyó o no la revolución pingüina. Cabe consignar que más del 90% de los mismos tiene más de 21 años, por lo tanto a la época del fenómeno que se estudia tenía al menos 16 años, y por lo tanto su interés era directo.

Tal como lo señala el cuadro N°1, el 66,3% de los consultados dijo estar de acuerdo con la revolución pingüina, mientras que un 22,6% dijo estar en contra (el 10% restante señaló que le fue indiferente). Este apoyo fue levemente superior en mujeres que en hombres y de manera transversal en todas las clases sociales. Destaca la diferencia en los sectores altos donde la diferencia de aprobación es de 24 puntos (apoya 61,5% de los hombres y 85,7% de mujeres).

Sin embargo, aunque el apoyo fue mayoritario, el éxito del movimiento es percibido como muy relativo, pues el 72% señaló que esto no había logrado cambiar la educación en Chile.





Al preguntarse si la calidad de nuestra educación, con posterioridad a la revolución había empeorado o mejorado, un 20% se inclinó por la primera opción, mientras que otro 20% señaló lo segundo. El 60% restante señaló que se mantiene igual.

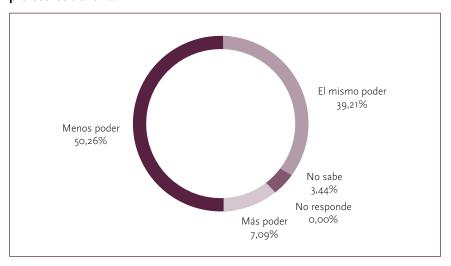
3.2 Transferencias de poder

Después de una movilización nacional con las dimensiones de la revolución pingüina es lógico que se produzcan efectos sociológicos que van más allá de los estrictamente educacionales. En este caso, los medios utilizados para exigir mejoras en el sector educación fueron políticos, y dado el interés nacional del tema –más la enorme exposición de diversos sectores— a nadie podría extrañarle que apareciesen nuevos referentes en el acontecer nacional.

Dado lo anterior, se quiso medir la percepción de la ciudadanía sobre las cuotas de poder que los agentes educativos tradicionales han mantenido. Entre ellos se cuenta a los profesores, los padres y el gobierno, pero también se quiso preguntar por los estudiantes al ser ellos los protagonistas del movimiento.

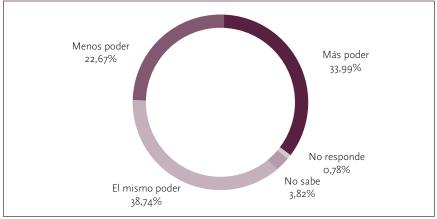
Como era de esperarse, aquellos estamentos que aumentan o mantienen su cuota de poder son los estudiantes, que emergen como un actor relevante. Ocurre lo mismo con el gobierno, pero profesores y padres, en general, son percibidos como los principales perdedores de cuotas de poder. Tal como lo señala el cuadro N° 2, para el caso de los profesores, por ejemplo, sólo el 7% de los encuestados cree que aumentaron su poder en la decisión de las políticas educacionales. El 93% restante cree que o bien lo disminuyó (52%) o lo mantuvo (40%). La situación de los padres es parecida: sólo un 14% cree que aumentó su poder, mientras un 46% sostiene que perdieron influencia.

Cuadro N° 2: Usted cree que tras la revolución de los estudiantes "Los profesores tienen..."



En el caso del gobierno, en cambio, tal como lo señala el cuadro N° 3, el 35% cree que éste aumentó su poder, y un 40% señala que lo mantuvo, mientras que el 25% restante cree que lo disminuyó. Aunque hace cinco años el gobierno de la época tuvo que sentarse a conversar con los estudiantes y conceder varias de sus exigencias —lo cual puede verse como una pérdida de influencia— la actual administración ha tenido, en el tema educativo, una preocupación fundamental, no exenta de roces con sectores gremiales. Ello podría explicar esa suerte de estabilidad en la cuota de poder que mantiene la autoridad. Finalmente, respecto a los alumnos el 64% de los encuestados cree que éstos aumentaron su poder, un 24% cree que mantuvieron su influencia y sólo un 11% piensa que la disminuyeron.





Si hay algo que este movimiento dejó en claro –y es lo que explica este fuerte empoderamiento – es que los estudiantes fueron capaces de organizarse y de constituirse en interlocutores válidos del gobierno. Desde el año 2006 los problemas educativos cuentan con un nuevo referente de opinión y de acción que pude movilizarse, saltándose los intermediarios que habían tenido hasta entonces: profesores y padres.

El caso de estos últimos parece digno de consideración, pues aunque ellos son agentes educativos fundamentales, no aparecen lo suficientemente empoderados ni por el gobierno ni por la opinión pública. Ello se ha visto reflejado en las últimas reformas educativas que se han caracterizado por no considerar adecuadamente el rol de los padres en la educación de sus hijos. Sin embargo, y aunque no tengan participación política organizada, los padres y apoderados sí han sido protagonista de un cambio fundamental: la migración masiva que se ha producido desde la educación pública a la particular subvencionada, pues como se verá, ésta última es ampliamente preferida.

3.3 Problemas de la educación y preferencias de los chilenos

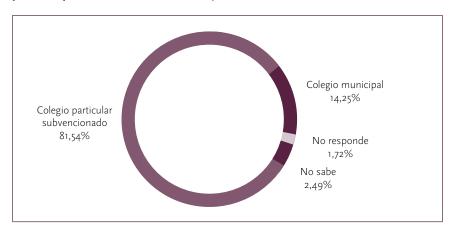
Se preguntó sobre cuál es, en opinión de los encuestados, el mayor problema actual de la educación en Chile, dándoles como alternativas los principales inconvenientes que suelen citar los expertos: cantidad de recursos,

112

calidad de los profesores, participación de los papás, y orden y disciplina de los alumnos. En orden decreciente el resultado fue el siguiente: el 34,5% consideró que el problema más serio es la calidad de los profesores; luego un 30% señaló el aspecto disciplinario; a continuación con un 25%, la cantidad de recursos; y finalmente con un 10,2% la participación de los padres.

Este resultado es concordante con un dato revelador. El cuadro N°4 indica que, consultados sobre qué tipo de educación elegirían para sus hijos –si municipal o particular subvencionada— en igualdad de costo de matrícula y distancia, el 85% eligió la educación particular y sólo el 15% la estatal. Estas cifras son decidoras, pues los problemas que más afectan a la educación en general, pero especialmente a la pública, son la mala preparación de los profesores y los problemas de convivencia escolar.

Cuadro N° 4: A igual costo de matrícula y distancia de su casa, ¿Qué colegio prefiriría para la educación de sus hijos?



Ambos problemas, por cierto, han sido objeto de preocupación preferente por parte del gobierno central, y así se explican las becas de excelencia para estudiar pedagogía y las políticas de estímulos en remuneración según resultado. En estudios anteriores se ha podido establecer el gran apoyo ciudadano que concita este tipo de soluciones¹.

^{1.} Véase I&P N° 70. "Una reforma educacional para la Calidad", Fundación Jaime Guzmán, 12 de enero, 2011.

3.4 Las antiguas demandas de la revolución de los pingüinos

La encuesta también contempló preguntas sobre el grado de acuerdo con las antiguas demandas de la movilización. Luego de efectuadas dos reformas de gran envergadura –una durante la administración Bachelet y otra en el actual gobierno– con soluciones bastante diferentes a las exigidas por los estudiantes, es interesante saber si la gente todavía las considera importantes.

En concreto, se preguntó por el cambio de la LOCE; la reforma a la jornada escolar completa (JEC); la gratuidad de la PSU y el pase escolar gratuito. En general, los resultados señalan que todavía existe la percepción de que ese tipo de medidas son muy importantes para mejorar la educación en Chile.

El cambio de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza es aprobado por el 85% de la población, por considerarlo importante (46%) o muy importante (38,6%). La reformulación de la JEC tiene un 77% de apoyo (39,2% la califica de importante y 37,3% de muy importante). La PSU sin costo es aprobada por el 93% de los encuestados, y de ese porcentaje un 71% la considera muy importante. Finalmente, otra medida económica, aunque con menor grado de apoyo es el pase escolar sin costo, pues es considerado importante por el 25,3% y muy importante por el 64,6%.

Un hecho llama la atención. A pesar de que según los mismos encuestados los principales problemas de nuestra educación son la mala preparación de los profesores y la poca capacidad de los colegios por mantener un clima adecuado, le asignan enorme importancia a medidas que no solucionan los problemas que directamente se producen en la sala de clases. Ello podría indicar la fuerte carga ideológica que motivó –y que aún parece mantenerse—una revolución como la que se produjo hace cinco años.

Lo anterior se confirma con un hecho que también es decidor. Se le preguntó a la gente si, en su opinión, estaban hoy dadas las condiciones para una nueva revolución de los estudiantes secundarios. El 54,6% dice que se justificaría un movimiento similar, mientras que un 45% sostiene lo contrario. El grado de apoyo a una nueva movilización parece demasiado alto, sobre todo después del enorme despliegue que el ministerio del ramo ha hecho durante los últimos meses.

La reformulación de la JEC es valorada positivamente por un 77%, de los cuales un 39,2% la considera importante y un 37,3% la cree muy importante. En

relación con esta medida es interesante destacar que siempre fue formulada exactamente con estas expresiones: "reestudio" o "reformulación", sin que se haya establecido exactamente qué debe entenderse por cada uno de estos términos. Este parece ser otro elemento que hace pensar que, en materia educacional, el componente ideológico tiene tanto o más peso que los argumentos técnicos.

Las medidas directamente relacionadas con aspectos financieros son las que más apoyo provocan. En efecto, la gratuidad de la PSU es considerada importante por un 21,6% de los encuestados, pero quienes la consideran muy importante representan un 71%. Esto representa más de un 92%. En relación con la gratuidad del pase escolar, se produce un apoyo igualmente mayoritario: un 25,3% lo considera importante, pero un 64,6% lo ve como muy importante (casi un 90% del total de encuestados).

3.5 Conclusiones

La primera conclusión que puede obtenerse de este estudio es que el gobierno ha acertado en cuanto a las prioridades en materia educacional. En efecto, los principales problemas con los que se identifica la educación son la calidad de los profesores y el orden y la disciplina dentro de los colegios —y en los sectores más bajos, también preocupa bastante la falta de recursos—. Pues bien, muchas de las medidas recientemente implementadas en la reforma educacional de principio de año van en esa dirección: aumento de la subvención para los alumnos más pobres; beca vocación de profesor para los mejores puntajes; bono adicional para estudiantes con más de 700 puntos en la PSU; remuneración de profesores ajustada según desempeño; directores de colegio elegidos por un sistema del tipo Alta Dirección Pública y posibilidad de remover a los profesores peor evaluados. Otro estudio de la Fundación Jaime Guzmán² da cuenta de la amplia aprobación que, en su minuto causaron estas medidas.

Por otro lado, parece que el efecto de las medidas tomadas con posterioridad a la revolución pingüina, no han sido lo suficientemente conocidas por toda la ciudadanía. Llama la atención que un porcentaje tan alto señale que dicho movimiento no cambió en nada la realidad de la educación en Chile, pero al mismo tiempo, le asigna gran importancia a medidas efectivamente tomadas, como es la gratuidad de la PSU.

^{2.} Ibid.

En tercer lugar, el debate público educacional suele tener un alto contenido ideológico, sin que ello, necesariamente, se vea reflejado en la práctica. En efecto, aunque las posiciones y opiniones que suelen imperar en la opinión pública están fuertemente influidas por los principales líderes de opinión, la gente suele actuar de manera independiente. Así por ejemplo, la movilización pingüina —apoyada por la mayoría de la población—pretendía reivindicar los beneficios de la educación pública, sin embargo, en los hechos la gente prefiere la educación privada. Lo anterior es concordante con otros datos que señalan que en los colegios municipales es donde existen, en mayor medida, los problemas que más le preocupan a la población. Esta situación podría ser un argumento para explorar la posibilidad de recurrir al sistema de concesiones, tal como se ha hecho para otros bienes públicos.

La reforma educacional al pizarrón

• 16 de marzo de 2011 •

A comienzos de año se aprobó una reforma educacional que pretende ser uno de los proyectos más emblemáticos del gobierno de Sebastián Piñera. Muchas de sus medidas son totalmente distintas de las soluciones que, hasta ahora, se habían planteado en el ámbito educativo, y representan la esencia del pensamiento de la coalición gobernante. El proyecto legislativo aprobado cuenta con un amplio respaldo ciudadano, factor que de seguro será determinante para la adecuada implementación de sus medidas.

I. Introducción

El 21 de noviembre del año pasado el Presidente Piñera anunciaba uno de sus proyectos más emblemáticos: la Gran Reforma Educacional. En su discurso señaló que en la sociedad moderna, del conocimiento y la información, una educación de calidad hace la diferencia entre un mundo de oportunidades y una vida de frustraciones. Muchos niños y jóvenes de nuestro país sufren esta desigualdad, por lo que se hace urgente reformar nuestro sistema educativo para poder asegurar una educación de calidad para todos. "Una educación de calidad es la madre de todas las batallas. Y esta batalla no podemos seguir postergándola, ni mucho menos perderla", aseveró.

Como es de suponer la reforma planteada debiera permitir, a todos los niños, un salto cualitativo muy importante en materia de oportunidades. Este tipo de mejoras son las únicas que hacen posible sustentar en el tiempo la idea de acercarnos al desarrollo. "Para ganar esta batalla necesitamos una verdadera revolución, que requerirá mucho liderazgo, unidad, esfuerzo y coraje, de los estudiantes y profesores en la sala de clases; de los directores en las escuelas; de los padres en sus hogares; de los alcaldes en sus comunas; de los parlamentarios en el Congreso y, ciertamente, del Gobierno y este Presidente en La Moneda."²

Conscientes de la necesidad de generar grandes consensos para fortalecer las propuestas de la reforma, la Fundación Jaime Guzmán ha querido medir el grado de conocimiento y apoyo de las medidas que se proponen. Muchas de ellas formaban parte de antiguas propuestas de la coalición que actualmente gobierna y nunca habían tenido la posibilidad de plasmarse en un proyecto de ley. Por lo mismo, se habían socializado en varias oportunidades, pero no se había medido su grado de adhesión en la ciudadanía.

Habiendo transcurrido algunos meses desde el lanzamiento de la reforma se ha creído conveniente evaluar el grado de sintonía tenían las propuestas con la gente de la calle³. Después de todo, son ellos los que se verán más directamente tocados con el contenido de las propuestas. De paso es interesante averiguar qué tanto había penetrado en la opinión pública la voz

^{1.} Véase el discurso presidencial en http://www.gobiernodechile.cl/destacados/2010/11/21/presidente-pinera-anuncio-gran-reforma-educacional.htm

Ibid.

^{3.} La encuesta se encuentra en la página web de la Fundación: www.fjguzman.cl

del gremio de los profesores, que durante años se ha opuesto a medidas de esta naturaleza.

II. Características del muestreo y grado de conocimiento de la reforma

La encuesta fue del tipo telefónica y se realizó a hombres y mujeres de 18 años de la Región Metropolitana. La muestra considera 514 casos, y los entrevistados fueron seleccionados aleatoriamente respetando la proporción por comunas según población, y controlando cuotas de sexo y nivel socioeconómico. El margen de error alcanza el 2,8% y el índice de confianza es de 96%.

En relación con la penetración de las propuestas en la población cabe señalar que aún queda un porcentaje importante de la ciudadanía que aún no conoce el contenido de la reforma. Tal como lo señala el cuadro N° 1, son los grupos de personas más jóvenes quienes menos conocen las medidas. Ello hace aconsejable realizar una campaña más dirigida al grupo de edad comprendido entre los 18 y los treinta años, pero sobre todo a los menores de cincuenta que es donde se encuentran la mayor cantidad de padres de familia y, por ende, apoderados de hijos en edad escolar.

Cuadro N° 1

	18 a 30 años	31 a 50 años	50 a 81 años
Si	34,07%	29,98%	56,61%
No	46,38%	43,61%	26,32%
Mas o menos	19,55%	26,40%	17,07%

III. Contenido de la reforma

1. Profesores mejor valorados

Entre las medidas que se refieren directamente a mejorar la situación de los profesores se encuentran las siguientes:

Aumento en la remuneración inicial de los egresados de pedagogía que estén en el 30% mejor evaluado de la prueba Inicia. Esta medida empezará a regir desde el próximo año mediante un bono mensual. El 10% de éstos recibirán una asignación adicional de \$150 mil; el siguiente 10% recibirá una

asignación de \$100 mil; el último 10% recibirá \$50 mil de asignación, logrando una remuneración promedio inicial de \$590 mil. Esta medida comienza a regir para los egresados que rinden la Prueba Inicia el 2011.

Para quienes ya ejercen la profesión docente, se triplicarán los premios con Asignación de Excelencia Pedagógica, que premia a los mejores profesores del sistema municipal y particular subvencionado.

Se contempla, además, un plan de retiro voluntario, con bonos de hasta \$20 millones para cada profesor que se jubila. Al 2013, se podrá acoger a una jubilación digna 16.900 profesores. Asimismo, se contempla un bono entre \$1 millón y \$2 millones a quienes ya están jubilados y que dieron su vida por la educación. Este es sin duda, el mayor plan de retiro voluntario de la historia.

Atraer a los mejores talentos a la carrera de pedagogía. La Beca Vocación de Profesor permitirá que los alumnos con más de 600 puntos en la PSU estudien gratis la carrera; con más de 700 puntos, además recibirán 80 mil pesos mensuales; y con más de 720 puntos tendrán financiamiento para cursar un semestre de intercambio en el extranjero.

Esta última medida –como se señala en el cuadro N° 2– concitó amplio respaldo entre los entrevistados. Sin embargo, manteniendo una amplia aprobación, existen algunas diferencias entre grupos, como la que se produce entre el grupo etario de 18 a 31 años donde se aprueba en un 80% en comparación a los casi 90 puntos que registran los grupos mayores. La diferencia llama la atención, considerando que ellos son los principales beneficiarios de las medidas.

Cuadro N° 2

	18 a 30 años	31 a 50 años	50 a 81 años
Está de acuerdo	76,81%	85,31%	89,29%
En desacuerdo	22,46%	14,18%	10,05%
Indiferente	0,73%	0,51%	0,65%

Respecto del bono mensual para los alumnos sobre 700 puntos también se registra una amplia aprobación. Nuevamente el primer tercio más joven (18 a 31 años) lo aprueba con un leve menor porcentaje (76,81%) en comparación con los dos grupos mayores (85,3% en el grupo etario 31 a 50, y 89,2% en el que

está entre los 51 y 80). No obstante, donde aparecen las mayores diferencias es en la distinción por nivel socioeconómico. Como lo muestra el cuadro N° 3, los sectores más vulnerables aprueban de manera mucho más decidida el bono. Aunque siempre se señaló que el otorgamiento de este dinero no tenía el carácter de subsidio, pues no considera la variable socioeconómica, sino solamente la capacidad, es evidente que para los primeros quintiles representa una real oportunidad.

Cuadro N° 3

	ABC1	C2	C3	D	E
Está de acuerdo	77,25%	80,32%	76,58%	94,90%	97,57%
En desacuerdo	22,75%	19,11%	22,0%	5,10%	2,43%
Indiferente	0,00%	0,57%	1,43%	0,00%	0,00%

La idea de remunerar a los profesores, teniendo en cuenta más el desempeño que la antigüedad en el cargo también goza de amplia aceptación. Sin embargo, en este caso las diferencias en el respaldo se invierten, pues ahora es el tercio mayor el que registra el menor nivel de apoyo. Tal parece que se produce una cierta "solidaridad etaria" que hace que los mayores no rechacen los sistemas de retribución que se centran más en la antigüedad del cargo que en el desempeño laboral.

Cuadro N° 4

	18 a 30 años	31 a 50 años	50 a 81 años
Está de acuerdo	91,98%	80,16%	72,32%
En desacuerdo	7,29%	18,42%	27,04%
Indiferente	0,73%	1,41%	0,64%

2. Los directores como agentes cambio

Según el proyecto, los directores de colegio serán elegidos por un sistema de Alta Dirección Pública Pedagógica, y se establecerán convenios de desempeño.

Los Directores tendrán mayores rentas según el tamaño del colegio, y tendrán la posibilidad de armar sus equipos. Esto significa que, entre otras

facultades, tendrán la atribución de cambiar al 5% de los profesores peor evaluados cada año.

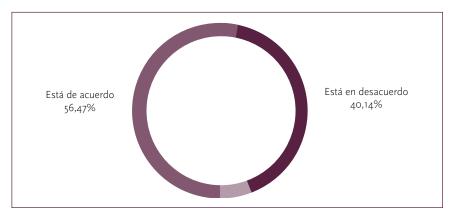
¿Qué dice la encuesta? De todas estas medidas la que genera mayor aceptación es la forma de nombramiento de los directores que es aprobada por un 78,4%. Ello es indicativo de dos cosas. En primer lugar, que la gente le asigna mucha importancia a este cargo dada su influencia en la comunidad educativa. En segundo término, que es imprescindible escoger —para cargos de responsabilidad— a los mejor preparados, por sobre cualquier otra consideración, (política, ideológica, gremial, etc).

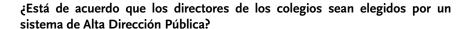
No obstante lo anterior, hay un hecho que llama la atención. Junto con valorar la elección de los mejores, mediante procedimientos transparentes y ecuánimes, no se aprecia la misma disposición a remunerar de mejor manera este cargo de mayor responsabilidad. En efecto, consultada la gente sobre si está de acuerdo, o no con aumentar de manera importante el sueldo de un director, respecto del que reciben los profesores, la aprobación disminuye sólo al 56,4%.

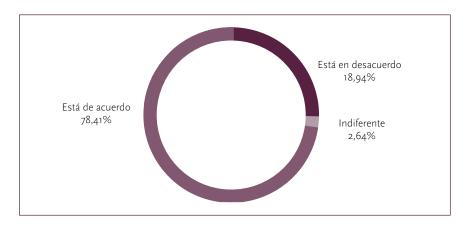
Una posible respuesta es que, en el fondo, se percibe que el verdadero agente de cambio y responsable final de la educación de sus hijos son los profesores, porque los resultados académicos dependerán de lo que ocurra en la sala de clases.

Gráficos N° 1 y N° 2

¿Está de acuerdo o en desacuerdo con que los directores de colegio, dada su responsabilidad puedan incrementar su sueldo de profesor de manera importante?







3. Alumnos más exigidos

En relación con los alumnos, se propone un cambio curricular para fortalecer el aprendizaje de los alumnos: 1.300 horas más de Lectura y Matemática en toda la vida escolar. Este aumento se contempla desde 1º Básico hasta 2º Medio.

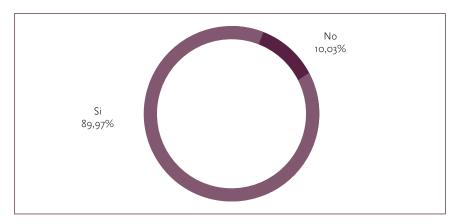
Nuevas evaluaciones y más frecuentes, como por ejemplo, el recientemente estrenado Simce de educación física, inglés y tecnología.

Además, se propone la creación de los Liceos Bicentenario que repliquen en regiones la experiencia de los colegios de reconocido prestigio como el Instituto Nacional o el Liceo Carmela Carvajal.

Un plan de apoyo a los 1.000 colegios con peor rendimiento y nuevo material pedagógico en lenguaje y matemática.

Dentro de este conjunto de medidas se quiso evaluar la real posibilidad de crear liceos de excelencia a lo largo del país. El gráfico N° 3 demuestra que la gente es muy optimista, pues existe una abrumadora mayoría de personas que cree que sí es posible.

Gráfico N° 3 ¿Usted cree que es posible crear liceos de exelencia en regiones, del mismo nivel que el Instituto Nacional?



4. Las familias más comprometidas en la educación de sus hijos

A propósito de la familia, ámbito educativo por excelencia, se busca entregar más y mejor información para los padres. Específicamente, información detallada sobre resultados Simce y PSU para que puedan tomar mejores decisiones.

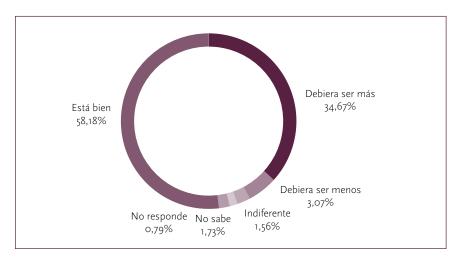
Asimismo, se propone la implementación de un colegio virtual, donde los apoderados y alumnos podrán apoyar a sus niños al tener material pedagógico en línea.

Finalmente, se anuncia el aumento de la Subvención Escolar Preferencial que permite dar mayor libertad a los padres para elegir y exigir más. Así, para el 20% de menos recursos aumentará a \$82.000 al mes, lo que beneficiará a 400.000 alumnos el próximo año. Para el siguiente 20% aumentará a \$78.000 al mes, lo que beneficiará a 400.000 alumnos el próximo año.

Esta es otra de las medidas ampliamente valoradas. Aunque casi un 60% está de acuerdo con la medida, existe un porcentaje no menor de encuestados

que señala que ese aumento debería ser mayor.

Gráfico N° 4 ¿Qué le parece que la subvención para los alumnos más pobres haya aumentado a 82 mil pesos?



IV. Conclusiones

Las mejores condiciones económicas en la que se encuentra nuestro país respecto de décadas anteriores hacen altamente recomendables —y transversalmente aceptadas— todas aquellas medidas que dicen relación con los aspectos netamente económicos de la educación Chilena (aumento de la subvención preferencial, mejoramiento de remuneraciones, becas etc.).

Sin embargo, existen una serie de otras propuestas que van a más allá de lo meramente económico y que están en núcleo del pensamiento de la actual alianza de partidos que conduce el gobierno, o lo que se ha definido como la centroderecha en Chile: premio al esfuerzo y el buen desempeño; elección de los mejores mediante sistemas objetivos e imparciales; empoderamiento real de los que conducen un proceso de cambio; posibilidad de elegir más libremente el equipo de colaboradores; sistemas de información sencillos y transparentes, en fin, un sistema basado en la calidad y no tan sólo en el cumplimiento de mínimos, y que redunde en un desarrollo profesional y

espiritual de las personas.

Este último tipo de medidas son las que ciertamente hacen la diferencia entre lo que se ha denominado "la nueva forma de gobernar" y las administraciones anteriores. Pues bien, la encuesta señala que quienes conocen el contenido de la reforma educacional apoyan con entusiasmo las medidas propuestas. Sin embargo, también revela que aun hay muchas personas que desconocen las propuestas. Aunque tal parece que aún queda mucho por hacer en términos de la implementación de la reforma, también es vital mejorar su difusión entre la población. Ciertamente contar con respaldo de una amplia mayoría de chilenos será decisivo para sacer adelante los cambios más profundos que Chile necesita.

Estatuto laboral para la reinserción del condenado

• 30 de marzo de 2011 •

El hacinamiento carcelario es uno de los principales problemas para la rehabilitación y reinserción social de los condenados. Ello, sumado a la falta de oportunidades que enfrentan los que cumplen condena hace que la lucha contra la delincuencia sea más represiva que preventiva. El presente documento es una propuesta con medidas concretas de rehabilitación a través de un nuevo estatuto laboral, e incentivos para la contratación de este tipo de trabajadores.

1. Diagnóstico

El hacinamiento de las cárceles y las condiciones por las que atraviesan los distintos centros penitenciarios en Chile, reflejan el sostenido crecimiento experimentado por la población penal durante los últimos años. Sólo en la última década, el aumento fue de un 75%, pasando de 61 mil personas el año 1999, a 107 mil en el 2010.

Así, la mayoría de los recintos penales están sobrepoblados y sólo 5 de las regiones del país tienen una densidad penitenciaria inferior al 100%.

Las causas del hacinamiento y sobrepoblación penal son variadas. Entre ellas se considera la implementación del nuevo sistema procesal penal que multiplicó por 6 el número de sentencias penales condenatorias, pasando de 35.000 el año 1999 a 215.000 el año 2008. Otra de las causas –recogidas por el Consejo para la Reforma Penitenciaria— es la disminución de beneficios intrapenitenciarios. En efecto, de 2.682 beneficios intrapenitenciarios otorgados el año 1995 se pasó a 1.193 en el año 2006. En esta misma línea, especial consideración merece el lento avance de la construcción de cárceles – que ha impedido descomprimir los recintos penales, como se esperaba a partir del año 2006²— y el aumento de penas durante el último tiempo, derivado de la creciente demanda ciudadana por mayor seguridad.

Consecuencia natural del hacinamiento son las mayores dificultades en el desarrollo de programas de rehabilitación y de reinserción social, a lo cual también contribuyen diferentes factores. Entre otros, la contaminación criminógena que sufren los internos; la escasa o nula segregación que se da al interior de los recintos penales y la falta de recursos e incentivos, tanto para el mismo interno, como para terceros que bien podrían formar parte del proceso de rehabilitación

Teniendo a la vista los antecedentes descritos, este documento pretende ser una propuesta concreta y eficiente, no sólo para desafiar la incredulidad respecto a las políticas de reinserción—y para corregir el lamentable abandono que ha hecho el Estado en materias de rehabilitación— sino también para hacer un llamado a la sociedad para que se agoten todos los esfuerzos tendientes a transformar a

^{1.} Fuente de datos: Gendarmería de Chile

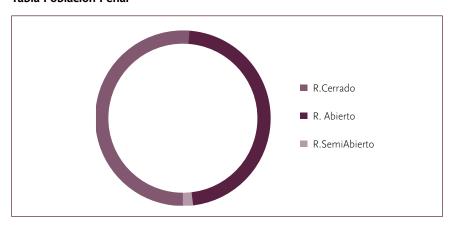
^{2.} Fuente de datos: Ministerio de Justicia

una persona que ha sido calificada como un "peligro para la sociedad", en un verdadero aporte para la misma, a partir de una nueva oportunidad laboral.

2. Población Penal

La población penal en Chile es de 107.919 personas, de los cuales 52.959 (49,07%) se encuentran en régimen cerrado, 54.268 (50,29%) en régimen abierto y 692 en régimen semiabierto (0,64%)³.

Tabla Población Penal



Del total de personas que se encuentran en el sistema abierto el 48% (equivalente a 52.237 personas), corresponde a quienes se encuentran cumpliendo una pena alternativa a la privación de libertad (Remisión Condicional de la Pena, Libertad Vigilada y Reclusión Nocturna).

Medidas alternativas	Total de personas	%	
Remisión condicional de la pena	34.833	32,28	
Libertad vigilada del adulto	11.692	10,83	
Reclusión Nocturna	5.712	5,29	

Fuente: Gendarmería de Chile

^{3.} Fuente de datos: Gendarmería de Chile al 30/11/2010

Por otra parte, sólo el 1,25% restante de quienes cumplen condenas en libertad, se encuentran bajo los llamados Beneficios de Reinserción (Salida Controlada al Medio Libre y Libertad Condicional).

Beneficios reinserción	Total de personas	%	
Salida controlada al medio libre	942	0,87	
Libertad condicional	402	0,37%	

Fuente: Gendarmería de Chile

Las medidas propuestas en este documento, están divididas en dos partes. Por un lado aquellas dirigidas a la población penal en régimen cerrado y, por otro, las que se refieren a quienes se encuentran en régimen abierto.

3. CET (Centros de Educación y Trabajo)

Los Centros de Educación y Trabajo (CET) fueron creados a partir de Diciembre de 1981. En ellos, las personas privadas de libertad cumplen su condena accediendo a actividades de capacitación y trabajo remunerado, con el objetivo de prepararse para enfrentar su reinserción socio-laboral al momento de egresar del sistema penitenciario.

Los CET pueden ser clasificados en dos tipos:

A. Los CET Cerrados, que son los que forman parte de un establecimiento penitenciario donde los usuarios trabajadores (como ellos los denominan) cumplen su condena de forma habitual pero en un lugar segmentado para el área laboral. Cabe señalar que estos CET cumplen con toda la normativa de vigilancia y control que tienen todos los establecimientos penitenciarios, por lo cual el acceso a ellos puede ser más restringido.

B. Los CET Semi-abiertos, que son establecimientos penitenciarios especiales, pues los usuarios trabajadores tienen un lugar apropiado para la futura reinserción social del interno. Por ello tiene otras normativas de vigilancia y seguridad, y el interno esta solamente preocupado de ser capacitado y de cumplir con la exigencia laboral del propio CET. Por ende, estas unidades están diseñadas con otros parámetros y con condiciones distintas a la de una unidad normal.

Los CET cumplen la función de una empresa sin fines de lucro, donde la utilidad debe ser reflejada en la reinserción de los usuarios trabajadores, por lo cual cumple con toda la normativa tributaria-comercial, lo que permite operar como cualquier empresa privada para suscribir negocios y responder como tal.

Los bienes y servicios que son producidos en estos CET son muy variados, dependiendo de la localidad y Región que se encuentre, entre ellos se encuentra producción agrícola, manufactura, prestación de servicios en distintos rubros, entre otros.

Actualmente hay 20 centros operando, que se encuentran presentes en 11 regiones, con lo que se alcanza una cobertura territorial del 73%. El total de plazas disponibles de todos los centros son 713 personas.

Los lugares en que hay CET y el número de plazas disponibles son los siguientes:

Arica: 66 Antofagasta: 30 · Calama: 18 La Pólvora: 43 Von Moltke: 16 Putaendo: 25 • Talca: 40 · Concepción: 70 San Carlos: 20 Cañete: 28 Yungay: 20 Vilcún: 75 • Victoria: 12 Angol: 25 Valdivia: 35 Osorno: 70 • Valle Verde: 20 Nueva Vida: 60 • Punta Arenas: 15

• Metropolitano: 45

4. Modalidades de participación del privado en el Trabajo Penitenciario

A. Trato directo con penados: Consiste en trabajos específicos que un empresario o particular encarga a uno o más penados o a una microempresa conformada por éstos, para la fabricación o elaboración completa o parcial de algún producto o prestación de algún servicio.

B. Contratación de servicios con los CET: Consiste en una relación comercial entre un empresario o particular y Gendarmería, a través de un CET, unidad productiva que asume la fabricación o elaboración completa o parcial de bienes o servicios para un tercero, acordando el valor de dicha prestación, los volúmenes de producción a cumplir y los plazos y formas de entrega y pago.

C. Contratación por empresas instaladas al interior de unidades penales: Consiste en la contratación directa de los penados como trabajadores del empresario –empleador en conformidad al Código del Trabajo– existiendo así una relación laboral entre la empresa y el penado.

5. Importancia de la rehabilitación

Está claro que invertir exclusivamente en un sistema represivo de castigo significa éxito a corto plazo, pero un rotundo fracaso en el mediano y largo plazo, por lo que se requiere invertir en sistemas de rehabilitación. Este tipo de inversión es más bien menor, y rinde frutos de mediano plazo; pero es más permanente y, en definitiva, beneficia más a la sociedad en su conjunto.

Rehabilitación y reinserción social son dos conceptos claves en materia de seguridad ciudadana. Ambas ideas no sólo benefician al individuo que ha sido condenado (y posteriormente rehabilitado) y a su familia, sino que la sociedad completa. Esto último porque es más barato para la sociedad rehabilitar y posteriormente reinsertar a un sujeto, que pagar todos los costos que implica su reincidencia (Gastos de investigación, judiciales, mantención del condenado, etc). Además, al reducir los índices de reincidencia, bajan los índices de criminalidad y aumenta la sensación de seguridad en la población.

En este contexto es trascendental proponer medidas dirigidas no sólo a capacitar a las personas privadas de libertad durante su condena, sino

también a incentivar a las empresas a que contraten a estos sujetos una vez que terminen su pena.

Costos asociados al sistema carcelario

En términos generales, mantener un recluso en una institución pública cuesta \$242.520 al mes, esto es \$8.084 diarios, mientras que en una cárcel concesionada el monto asciende a \$372.210 mensuales -\$12.407 al día-, según datos otorgados por la fundación Paz Ciudadana.

6. Medidas Propuestas

- I. Más y mejores CET: Si bien se considera que los CET cumplen una función vital, para rehabilitar a las personas condenadas, no son suficientes ni en cantidad, ni en el número de plazas disponibles para trabajar. Hoy sólo existen 713 puestos de trabajo en 20 CET, y que se encuentran presentes sólo en 11 regiones del país.⁴ Teniendo estas cifras a la vista se proponen las siguientes medidas:
- a. Construcción e implementación de CET en las regiones, en las cuales no existen actualmente, vale decir las Regiones de Tarapacá, Atacama, Coquimbo y del Libertador Bernardo O'Higgins.
- b. Actualmente las plazas de trabajo en el CET están siendo utilizadas tanto por personas que se encuentran en regímenes cerrados, como semiabiertos. Por lo anterior se propone dejar las plazas disponibles, exclusivamente para la población penal que se encuentre cumpliendo condena en el subsistema cerrado.
- c. Se sabe que existe mayores probabilidades de rehabilitar a una persona que está cumpliendo una condena de corta duración, que una de largo tiempo. Por esto, se propone derogar el requisito de haber cumplido los 2/3 de la pena para optar a trabajo, y reemplazarlo por el beneficio de privilegiar a aquellos sujetos que hayan sido condenados a penas cortas.
- d. A partir de lo anteriormente expuesto, se propone incrementar la contratación de personas en su primer año de condena.
- e. Se sugiere implementar un plan de incremento de plazas de trabajo.

^{4.} Fuente de datos: Gendarmería de Chile

Tomando en cuenta que son 20.000 los egresados anuales del sistema penal, se propone que al menos el 10% de estos egresados (2.000 personas) salgan en libertad capacitados. Para esto cada CET debería aumentar, en un plazo no superior a 3 años proporcionalmente las plazas de trabajo, de tal manera de pasar de los 713 puestos de trabajo que existen actualmente a 2.000 en todo el país.

- f. Presentación de propuestas anuales por parte de los directores de los CET, tanto de incremento de las plazas de trabajo, como de las capacitaciones que se realicen a los internos.
- g. Se sugiere dar mayor flexibilidad a los directores de los CET para reinvertir los recursos que obtengan del trabajo realizado por los internos.
- **II. Incentivo Tributario:** Tomando en cuenta que actualmente las empresas no tienen ningún incentivo para contratar a personas con antecedentes penales nos parece trascendental cambiar esta situación. En países como Francia y Estados Unidos, se han tomado este tipo de medidas, teniendo presente no sólo la rehabilitación y reinserción del condenado, sino que también el beneficio que esto importa a la sociedad. Así proponemos:
- a. La creación de un incentivo tributario simple y que no implique diferencias por tipo de contribuyente: Se propone que las empresas puedan dar de crédito contra el impuesto de 1ª categoría, equivalente al 50% de la remuneración del trabajador contratado sin derecho a devolución y contra liquidación pagada. Lo importante es que los trabajadores efectivamente desempeñen labores dentro de la empresa que los contrata, por lo que se daría de crédito, contra liquidación pagada.
- b. Este beneficio tributario estaría enfocado a:
 - i. Personas que estuvieran cumpliendo en libertad su condena en un régimen abierto.
 - ii. Personas que se encuentren cumpliendo su pena en régimen cerrado.
- c. Extensión del beneficio tributario: Este beneficio lo tendrían las emrpesas durante todo el tiempo que dure la condena del interno contratado. Y una vez cumplida la condena, ya sea en régimen abierto o cerrado, el beneficio

tributario se extiendería por 12 meses más, a empresas que mantengan el contrato de trabajo.

- i. En caso de reincidencia: se pierde el beneficio.
- d. Flexibilización laboral: Tal como quedó de manifiesto en la introducción, existen diferentes modalidades de contratación de personas condenadas, tanto con privados, como con instituciones públicas (como son los CET). Consideramos que esta materia presenta innumerables deficiencias, tanto por la rigidez de los que se rigen por el Código del Trabajo, como por la ausencia de regulación en el caso de los que trabajan en los CET. De esta manera proponemos las siguientes medidas:
- i. Incorporación de un nuevo título dentro del Código del Trabajo que se refiera exclusivamente a las personas condenadas que se rijan por él. Al igual que otro tipo de trabajadores que se rigen por regímenes especiales (por ejemplo trabajadoras de casa particular), los condenados no se encuentran en condiciones normales de trabajo.
 - ii. Tener como eje central la flexibilización laboral en la contratación del condenado.
 - iii. Flexibilización de los horarios laborales, incorporación de nuevas causales de despido, prescindencia de indemnización por años de servicio, entre otras.
 - iv. Regulación del régimen laboral entre el usuario trabajador y los CET, que implique institucionalización del usuario trabajador, determinación de los horarios, parámetros de fijación de sueldo, entre otras.
- e. Subsidio inversión inicial. Fomento de modalidad de "trato directo" mediante subsidio estatal a la instalación en Centros penitenciarios con un tope de la inversión inicial de 1000 UF.
- f. Sistema de evaluaciones: Para tener claridad sobre la efectividad o no de las medidas que se adopten en materia de rehabilitación y posterior reinserción social de los condenados, es necesario un sistema de evaluación. En esta materia proponemos como medidas, la implementación de:

- i. Un sistema de evaluación económica de CET (sistema indirecto) en rentabilidad económica.
- ii. Un programa de evaluación de continuidad laboral y de reinserción.
- iii. Un "Consejo Económico de los CET" que fiscalicen las condiciones laborales de los usuarios trabajadores de los CET. Este Consejo Económico podría sugerir políticas a los directores de estos centros que incentiven la eficiencia y la posibilidad de abrir más plazas de trabajo.

El desafío, entonces, es no fallarles a la sociedad —al dejar libre a una persona no rehabilitada— ni al propio condenado y a su familia —al no darle herramientas que le permitan salir del círculo vicioso de la delincuencia—. Es imprescindible ahora, cuando hay más sensibilidad social y disposición para destinar recursos, centrarse en la olvidada rehabilitación. Ese es el verdadero fin de la privación de libertad.

Medidas alternativas y brazalete electrónico

• 13 de abril de 2011 •

Se encuentra en trámite legislativo un mensaje del ejecutivo destinado a mejorar el sistema de medidas alternativas de la ley 18.216. Una de las ideas más innovadoras la constituye el uso del brazalete electrónico para los condenados a cierto tipo de delitos. Dadas las posibilidades que ofrece la tecnología actual, se debe estudiar seriamente la posibilidad de implementarlo, pues un sistema de estas características permitiría ejercer un mejor control de algunos condenados; entregar información relevante sobre el fenómeno delictual; promover más eficazmente la reinserción y reducir de manera importante el hacinamiento carcelario.

I. Introducción

El combate contra de la delincuencia se debe desarrollar de manera estratégica y planificada. El gobierno tiene el deber de resguardar la seguridad ciudadana, implementando políticas que contribuyan a mantener bajos los índices de victimización. Este deber de la autoridad se encuentra consagrado en el artículo primero inciso cuarto de la Carta Fundamental que señala que "es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia...". Es éste uno de los pilares fundamentales de las bases de la institucionalidad. Sin paz y seguridad resulta imposible cimentar las bases de un Estado democrático.

Hoy en día "los índices de temor y las encuestas de victimización dan cuenta de que la ciudadanía siente una gran preocupación por el fenómeno de la delincuencia y por la sensación de impunidad imperante"². Dada esta situación se requiere de herramientas que miren el fenómeno delictual de manera integral. Lamentablemente, es habitual que los condenados no se presentan a cumplir las medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad, pues no existen adecuados controles por parte de la administración³. Por lo mismo resulta determinante la propuesta presentada por el ejecutivo en septiembre de 2010 para mejorar el sistema de medidas alternativas, que se encuentra en la ley 18.216.

Las modificaciones introducidas en la propuesta se traducen en "un sistema de penas sustitutivas de la penas privativas de la libertad, que sea eficaz ante la ciudadanía y que permita actuar allí donde se están iniciando las futuras carreras delictuales". Un buen ejemplo es el uso del denominado "brazalete electrónico", para personas con un bajo compromiso criminológico. Este tipo de dispositivo permite no insertar a delincuentes primerizos en un medio que lo predispondrá a la reincidencia, y además, obtener valiosísima información sobre el desplazamiento del individuo y del fenómeno delictual dentro de las ciudades o distintas localidades.

¹ Constitución Política de la República de 1980, artículo 1º inciso 4°.

² Mensaje de la Indicación sustitutiva al Proyecto de Ley que "Modifica la ley N° 18.216, que establece medidas alternativas a las penas privativas o restrictivas de libertad", Boletín N° 5838, presentada el 31 agosto de 2010, disponible en http://sil.congreso.cl/pags/index.html, [fecha de consulta: 08 de abril de 2011]

³ Idem

⁴ Idem.

II. Brazalete electrónico. Una medida innovadora

El brazalete electrónico es una medida novedosa y eficaz, pero para que no se conviertan en sinónimo de impunidad, el uso de una tecnología segura resulta fundamental. Por eso mismo, los mecanismos de telecomunicación o radiofrecuencia pueden ser muy útiles para cumplir con algunas medidas establecidas por el Juez. En el presente trabajo se analizará este mecanismo como uno de las grandes innovaciones de las nuevas penas alternativas.

En el proyecto en comento ya no se habla de "medidas alternativas", sino que de "penas sustitutivas", lo cual refuerza la idea esencial del sistema de monitoreo telemático o brazalete electrónico. El uso del brazalete es una pena -sustitutiva a la principal- pero pena al fin y al cabo.

Este dispositivo es una Pulsera Transmisora Electrónica (PTE), equipada con un Transmisor, que se coloca en el tobillo o muñeca del ofensor, quien permanece con él durante todo el período de su condena. La señal que emite la pulsera permite cerciorarse de que el ofensor se encuentre en los lugares en que se le haya dado autorización a permanecer. La PTE, emite una señal de radio constante y codificada, y es captada por un Receptor Inteligente, fijo o móvil, ubicado habitualmente en el hogar o lugar de trabajo del ofensor. Estos dispositivos suelen colocarse en lugares ocultos a la mirada de otros, tales como tobillos o muñecas, tanto para evitar la estigmatización del vigilado, y proteger su dignidad, como para permitir su inserción en el entorno social de la manera más natural posible.

Este "receptor inteligente" es programado desde una Central de Monitoreo con restricciones que determinan las horas en las cuales debe permanecer en su residencia, trabajo o escuela. De no cumplir con dichas restricciones, o de existir intentos de quitarse o alterar la pulsera, es emitida una señal que se recibe, en forma instantánea, por la Central de Monitoreo. Todas estas alarmas, son informadas automáticamente, a través de bíper y fax a un Oficial de Gendarmería, encargado de la vigilancia.

Con todo lo ya señalado, es evidente que estos métodos de vigilancia electrónica constituyen una real alternativa a la prisión, y presentan ventajas para el sistema judicial y penitenciario. En efecto, son menos costosos; permiten no sobrecargar la ocupación de las cárceles; garantiza mejor el respeto de los derechos humanos de los privados de libertad; y permite que

el sujeto permanezca en su ámbito socio-laboral, sin perder su trabajo, ni exponerse a los peligros de la prisión. Además, se puede ejercer sobre él un control suficiente que garantice la defensa social.

Por otro lado, una medida como esta también puede utilizarse para asegurar la persona del imputado durante la tramitación de su proceso. A lo anterior puede agregarse que, por sus características, es más acorde con la presunción de inocencia, y garantiza de manera más eficaz el ejercicio de la libertad provisional del individuo, pues tiende a impedir su fuga y a proteger a las víctimas. A su vez, en el caso de condenados a penas privativas o restrictivas de la libertad, puede usarse como una medida complementaria de seguridad que tiende a prevenir la comisión de un nuevo delito. Ello ocurrirá, por ejemplo, cuando se ha beneficiado con medidas como la libertad vigilada o la libertad condicional, lo cual a su vez, les dará mayor seguridad a los jueces para entregar estos beneficios.

Se trata, entonces, de una nueva pena que se basa en un sistema de control telemático y electrónico para garantizar el cumplimiento de una sanción consistente en la privación o restricción de libertad. En este sentido, no persigue la rehabilitación sino el control de los movimientos del individuo para mayor seguridad de la sociedad.

Esta multiplicidad de funciones es posible, porque existen tres generaciones de dispositivos. La primera es el ya señalado transmisor que se coloca en el tobillo o muñeca de la persona sujeta a vigilancia, pero presenta el problema de requerir una residencia estable del vigilado y acceso a la red telefónica.

La segunda generación emplea mecanismos de GPS (Global Positioning System) con capacidad para controlar la permanencia y desplazamientos del vigilado, con precisión exacta del lugar y tiempo en el que estuvo. También permite programar zonas de exclusión, muy apropiado para proteger a víctimas de violencia intrafamiliar o impedir que ofensores sexuales se aproximen a zonas de colegios. En estos casos, el dispositivo emite una alarma sonora que alerta tanto al infractor como a la víctima, señalando que aquél ha penetrado en una zona que le está prohibida.

La tercera generación agrega al GPS la posibilidad de controlar signos vitales del vigilado, tales como su ritmo cardíaco, su nivel de agresividad o de excitación sexual, incorporando la capacidad de intervenir a distancia al sujeto mediante

descargas eléctricas o inyección de tranquilizantes. Esta modalidad tiene el inconveniente de no considerar circunstancias que podrían alterar al vigilado, pero que están desprovistas de potencial delictivo, tales como una alarma de incendio o un accidente. Además, su carácter invasivo lo hace extremadamente polémico en cuanto a afectación de los derechos esenciales de la persona.

El elemento de control vía GPS se está usando con éxito en varios países. En efecto, actualmente, con diferentes modalidades y aplicaciones, se utilizan sistemas de monitoreo, vigilancia y control tecnológico en Canadá, Estados Unidos, Alemania, Bélgica, Francia, España, Inglaterra, Italia, Holanda, Portugal, Suiza, Australia, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Singapur, entre otros.

III. Efectos de la aplicación de este sistema

Al aumentar la eficacia de las medidas alternativas de cumplimiento de penas, se elevan las posibilidades de que las personas privadas de libertad puedan usarlas. Ello tiene una doble ventaja: por un lado, cumplir una pena en el medio libre permite mantener la fuente de trabajo y permanecer con la familia; y por otra, se evita la degradación social a la que se exponen los que están recluidos en recintos carcelarios. Con ello el Estado cumple de forma más eficiente su mandato de proteger a la población.⁵

Esta dimensión de protección de la comunidad, y particularmente de las víctimas, cobra mayor importancia tratándose de imputados o condenados por delitos sexuales o por violencia intrafamiliar. A modo de ejemplo, en el 2007 ocurrieron 62 "femicidios", el año 2008 pasado 59 y el 2009, 55; y el 2010, 36.6 Lo más alarmante es que un alto porcentaje de los asesinos estaban bajo la medida cautelar de prohibición de acercarse a la víctima. A este respecto se puede considerar que hoy en día no existen mayores mecanismos de control para los condenados que gozan de medidas alternativas.

¿Por qué ocurre lo anterior? Como ya se ha señalado, por la falta de control en el cumplimiento de estas medidas. Un sistema de vigilancia electrónica como el propuesto es mucho más eficaz, sobre todo si se combina con programas específicos de tratamiento. Así lo comprueba la experiencia comparada, pues hay países en los que se ha observado una reducción significativa de los niveles de reincidencia.

⁵ Idem.

⁶ Consultado en http://www.sernam.cl/portal/index.php/femicidios2011 (fecha de la consulta: 8 de abril de 2011)

Para mejor comprender la utilidad de este tipo de medidas hay que considerar la cantidad de personas condenadas a las que podría aplicarse. El siguiente cuadro muestra la población penal en cada uno de los subsistemas –cerrado, semi-abierto o abierto– y en los beneficios de reinserción.

Tipo de población	Hombres	Mujeres	Total	%
Total Población Penal	93.919	12.123	106.042	100%
Por subsistemas				
Subsistema Cerrado	47.116	4.595	51.571	48,76%
Detenidos	143	16	169	0,15%
Procesados	44	3	47	0,04%
Imputados	9.301	1.340	10.641	10,03%
Condenados	37.628	3.236	40.864	38,54%
Subsistema Semiabierto	619	42	661	0,62%
Condenados en C.E.T.	619	42	661	0,62%
Total Subsistema abierto	46.184	7.486	53.670	50,61%
Remisión Condicional de la Pena	29.208	5.259	34.467	32,50%
Libertad vigilada del adulto	9.847	1.720	11.567	10,91%
Reclusión nocturna	5.181	371	5.552	5,24%
Beneficios de reinserción	1.196	120	1.316	1,24%
Salida controlada al medio libre	790	85	875	0,83%
Libertad Condicional	406	35	441	0,42%
Apremios	752	16	768	0,72%
Arresto diurno	2	0	2	0,00%
Arresto nocturno	750	16	766	0,72%

Si se piensa que este tipo de pena podría potencialmente aplicarse a la población penal existente en el subsistema abierto, estaría llegando al 48,65 por ciento de los condenados. Esta sola consideración explica por qué el proyecto en cuestión constituye un gran avance.

IV. Incorporación en el Derecho Chileno

El gobierno anterior puso urgencia al debate del proyecto de ley sobre medidas alternativas a las penas privativas de libertad. El Ministro de Justicia de la época señaló que: "Es un proyecto relevante porque permite mejorar un sistema sensible para la ciudadanía, como es el control de las medidas alternativas;

que son las que se aplican cuando una persona es condenada pero, por no ser un delito de menor gravedad, en lugar de ir a prisión queda cumpliendo en libertad, bajo ciertos sistemas de control que este proyecto mejora de manera significativa".⁷

La iniciativa mejora el sistema de control de las penas alternativas al dotarlo de un mayor número de funcionarios de Gendarmería. Además, crea una nueva clase de libertad vigilada, la "libertad vigilada especial", donde el condenado se somete a un mayor régimen de control. Estos casos —en los que podría usarse el brazalete— son aquellos en que la privación de libertad supera los 541 días, pero no excede de cinco años (entre ellos, delitos graves contra las personas, de violencia intrafamiliar y de índole sexual).

V. Conclusiones

El uso del brazalete electrónico tiene una serie de ventajas: i) mejora la calidad de vida de los privados de libertad; ii) ayuda a disminuir el hacinamiento carcelario; iii) reduce costos asociados a los privados de libertad; iv) genera una mayor oportunidad de resocialización del condenado; v) permite mantener un sistema de encriptación de datos anti-sabotaje; vi) mejora considerablemente el sistema de vigilancia y control de los condenados; y vii) le entrega información a las policías que puede resultar de vital importancia para combatir el fenómeno delictual.

Hasta la fecha van cuatro imputados, por la ley chilena, que han sido sometidos a este sistema y todos corresponden a estafas económicas. Ello es razonable, pues no parece aconsejable que aquellas personas que han cometido delitos de mayor gravedad, -como aquellos que implican violencia o intimidación- pueden acceder a este tipo de libertad condicionada. Sin embargo podría probarse su uso en delincuentes habituales que han sido dejados en libertad a la espera de avanzar en el proceso.

Con todo, se debe cuidar de no crear en la víctima una sensación de desprotección, pues, a fin de cuentas, el uso del brazalete o de cualquier medio telemático debe ser considerado una pena. En el proyecto no se ha considerado de manera particular la posibilidad de suspender la aplicación de esta medida alternativa, cuando el condenado se acerca a una cierta distancia

⁷ Declaraciones en prensa del Ministro de Justicia, Don Carlos Maldonado. 29 de diciembre de 2009. Véase http://www.terra.cl/actualidad/index.cfm?id_cat=302&id_reg=1330404

de la víctima. Esta es una crítica que se ha desarrollado con fuerza en España en el último tiempo y que vale considerar para no aumentar la sensación de victimización de quien ha sido ofendido por el delito.

Por otro lado, resulta relevante considerar quien será el órgano encargado de velar por el cumplimiento de las medidas alternativas. Si bien es cierto el cumplimiento de las penas es una atribución de Gendarmería de Chile, ellos no tiene atribuciones para proteger a la víctima en caso de peligro o incumplimiento. Es necesario, entonces, considerar la creación de un órgano especializado para que dé aviso a Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones frente a eventuales incumplimientos de las penas.

Por último, al hacer un balance de las ventajas y costos que un sistema de esta naturaleza pudiera tener, todo parece indicar que una propuesta como la planteada constituye un gran avance, y otorga las bases para el perfeccionamiento del sistema penal y su mejor aplicación en nuestro país.

Hombres y postnatal: experiencias comparadas

• 11 de mayo de 2011 •

Se encuentra en tramitación un proyecto de ley que contempla el permiso post natal parental, por el cual el hombre también podría ser titular de ese derecho. La experiencia de diferentes países que consagran esta modalidad, indica que se requieren ciertos factores para su uso real por parte del padre: la intransferibilidad del permiso, el pago del beneficio en razón del ingreso del padre y la flexibilidad del mismo. Aunque el proyecto actualmente en discusión contempla alguno de estos aspectos, se requiere profundizar algunos de ellos para favorecer un uso más efectivo de este permiso.

I. Introducción

Actualmente en Chile los hombres trabajadores dependientes cuentan con un permiso postnatal irrenunciable de 5 cinco días, el que puede ser utilizado a su elección desde el momento del parto o distribuirlo desde el primer mes desde la fecha del nacimiento, financiado íntegramente por el empleador.

Con el objeto de promover el apego y la lactancia materna para el desarrollo físico e intelectual del recién nacido, el gobierno ha presentado, recientemente, un proyecto de ley¹ que extiende el permiso de postnatal de tres a seis meses. Técnicamente la extensión es denominada "permiso postnatal parental" y se diferencia principalmente del descanso de postnatal, tanto por el monto máximo del subsidio (30 UF), como por sus titulares: el padre o la madre, a elección de ésta.

Además del apego y la lactancia materna, el proyecto en comento busca aumentar la corresponsabilidad del padre y la madre en el cuidado de los hijos, y facilitar una mayor conciliación entre familia y trabajo.

Aún cuando la propuesta parece ir en la dirección correcta, parece prudente observar la realidad comparada para aprender de la experiencia. Los datos actualmente disponibles en varios países del mundo señalan que para que los padres puedan hacer uso del permiso de postnatal, y en consecuencia, se cumpla con los objetivos propuestos se requieren, entre otras condiciones, la intransferibilidad del beneficio, el pago del mismo en razón a los ingresos y la flexibilidad en trabajo durante el descanso. Estas condiciones, sin embargo, no están presentes en el proyecto de ley.

II. Postnatal masculino en la legislación comparada. El caso europeo

Lo primero es señalar que, en materia de permisos post nacimiento, existen muchas diferencias en aspectos relevantes tales como: duración del permiso, su carácter remunerado, la titularidad y transferibilidad del mismo, etc. Al igual que en nuestro país, en un comienzo sólo la mujer fue la beneficiada con el descanso post natal, pero luego se incluyó al hombre con tratamientos diferentes.

^{1.} Proyecto de ley que crea el permiso postnatal parental y modifica el Código del Trabajo en materias que indica. Boletín 7526-13.

La siguiente tabla resume las diferencias entre el permiso maternal y parental en los principales países de Europa.

Tabla 1

Países			Remuneración		
	Permisos	Menos de 10 semanas	De 10 a 16 semanas	De 16 a 24 semanas	Del 80% al 100%
Alemania	Maternidad		14		100%
	Paternidad				
Bélgica	Maternidad		15		82%
· ·	Paternidad	1,4 (10 días)	-		82%
Dinamarca	Maternidad			18	100%
	Paternidad	2 (15 días)			100%
España	Maternidad			16	100%
	Paternidad	2 (15 días)			100%
Francia	Maternidad			16	100%
	Paternidad	2			100%
Holanda	Maternidad			16	100%
	Paternidad	0,3 (2 días)			100%
Islandia	Maternidad		12		80%
	Paternidad		12		80%
Noruega	Maternidad	9			80%
	Paternidad	6			100%
Portugal	Maternidad			17 (120 días)	100%
	Paternidad	0,7 (5 días)			100%
R.Unido	Maternidad	,		18	90%
	Paternidad	2			165 €/semana
Suecia	Maternidad	8,6 (60 días)			80%
	Paternidad	,	10 (70 días)		80%

a) De los cuales 3 días son obligatorios

Como puede apreciarse, en términos generales, la duración de los permisos de paternidad es bastante inferior a los de maternidad, aunque la gran mayoría de los primeros es cien por ciento remunerado o, al menos, se acerca a ese porcentaje². Para algunos, este menor tiempo dado al hombre se explica,

b) En la empresa privada, el 1er mes se remunera al 82%, y el resto del tiempo de permiso al 75%. En el sector público, la remuneración del permiso es del 100%.

c) Los tres primeros días de permiso se remunaeran al 100% y el resto de días al 82%.

^{2.} Los países nórdicos –Islandia, Suecia y Noruega– constituyen una excepción, pues en ellos los beneficios son bastante parejos.

porque su finalidad es permitirle al padre estar en la casa mientras la mujer se recupera del parto, más que compartir el cuidado del hijo.

Ahora bien ¿Qué ocurre con el carácter remunerado y la titularidad de los permisos? La tabla 2 compara estos elementos.

Tabla 2: Permiso Parental en sentido amplio (remunerado o no)

Países	Características	Límite de su disfrute	Remunerado	Opción tiempo parcial
Alemania	Intransferible	Hasta los 3 años del hijo/a	Sí	Más de
	2 meses c/u			30 horas/semana
	resto a compartir			
Bélgica	Intransferible	Hasta los 6 años del hijo/a	ı Sí	6 meses
Dinamarca		Hasta 48 semanas del hijo/a		Sí
España	Transferible	Hasta los 3 años del hijo/a	No.	Derecho a la reducción
				de jornada por hijo/a
				menor de 8 años con
				disminución
				proporcional del
				salario, mínimo 1/8 y
				máximo 1/2 de
				la jornada.
Francia	Transferible	Hasta los 3 años del hijo/a		Sí
Holanda	Transferible	Hasta los 8 años del hijo/a		Sí
Islandia	Transferible,	Hasta los 8 años del hijo/a	1	Sí
	3 meses; además		3 meses	
	cada progenitor		No,	
	puede tomarse 13		resto.	
	semanas no			
	pagadas			
Noruega	Intransferible,	Hasta los 3 años	1	Sí
	9 semanas para		semanas	
	la madre y		No, 1 año	
	6 semanas para		cada	
	el padre;		progenitor	
	39 transferibles			
Portugal	Intransferible	Hasta los 6 años del hijo/a		Sí
Reino Unido	Intransferible	Hasta los 5 años (18		Derecho a solicitar
		en caso de discapacidad)		flexibilización en
				el trabajo
Suecia	Intransferible	Hasta los 8 años del hijo/a	Sí	Sí
	60 días cada			
	progenitor; resto			
	transferible			

Fuente: Moss et al., 2006

Como puede verse, en la mayoría de los países se privilegia el mayor límite temporal por sobre el pago de dicho permiso, y al mismo tiempo, éste se produce por transferibilidad de días de la mujer, más que por un derecho irrenunciable del marido. Ahora bien, es interesante observar la distribución real de los permisos masculino y femenino, comparando los plazos intransferibles de cada uno de ellos, en relación con aquellos lapsos que pueden tomarse en conjunto. El siguiente gráfico ilustra dicha comparación.

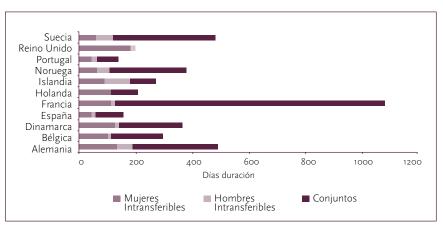


Gráfico Nº1: Permisos remunerados

Con todo lo ya señalado es posible establecer algunas características de los permisos post natales en Europa:

- 1. Con la excepción de los países nórdicos, los permisos de paternidad son más cortos que los maternales.
- 2. La mayoría de los permisos parentales se consagran por transferibilidad del derecho materno.
- 3. Los períodos de permiso que hombres y mujeres pueden tomarse en conjunto son, en general, mayores a los intransferibles de cada uno de ellos.

Algunos investigadores señalan que para llegar a conclusiones definitivas en cuanto a qué grado de uso efectivo de sus permisos legales hacen los hombres, todavía hay poca evidencia a nivel general. Sin embargo, dos casos

que sí se conocen son los de Suecia e Islandia, que contemplan períodos intransferibles para la mujer y el hombre. En ambos países se observa, en el caso de los hombres, una tendencia creciente al uso de sus días de permiso remunerado, aunque en términos porcentuales ese uso efectivo no pasa del 16% al 20%. El resto lo toma la mujer³.

III. Factores determinantes en el uso del post natal masculino

Diversas investigaciones señalan que hay dos factores determinantes para que el hombre haga uso de su licencia por nacimiento de hijo: el primero es la intransferibilidad del mismo, pues los hombres se tomarían sólo los permisos obligatorios. El segundo es la relación duración-pago del permiso, pues se suele preferir un permiso pagado en proporción a los ingresos, aunque sea un poco más breve, que uno mayor remunerado a tasa fija⁴.

Otros factores que inciden en el uso de los permisos parentales son⁵:

- 1. La flexibilidad de los permisos: mientras mayor sea la posibilidad de tomar el período a tiempo parcial, o en períodos fraccionados, más uso hacen del derecho.
- 2. Tipo de trabajo de la madre y su cualificación laboral: los padres usan más el permiso cuando la madre trabaja más horas de manera asalariada en virtud de su mayor nivel de educación superior.
- 3. Número de hijo que motive el permiso: suele suceder que los hombres se toman más días para el primer hijo que para los restantes. Es probable que ello se deba a un efecto del tipo economía de escala en el cuidado y atención de los hijos de una familia.
- 4. Estabilidad en el empleo paterno: los hombres se toman más el permiso, mientras más estable es su empleo, por eso hacen más uso de él los empleados del sector público. La razón es que desde el punto de vista de la economía familiar, sus ingresos —y en el fondo su empleo— tienen mayor incidencia que los de la madre.

^{3.} Véase Castro García Carmen y Pazos María. Permiso de maternidad, de paternidad y parentales en Europa: algunos elementos para el análisis de la situación actual. P. 199. Papeles de trabajo del Instituto de Estudios Fiscales. Serie economía, ISSN 1578-0252, N° 26, 2007. España.

^{4.} Moss y O'Brien, 2006 y Moss y Wall, 2007. Citados por Castro y Pazos en op. cit. P. 200.

^{5.} Véase Sundströn y Duvander, 2000. Citado en Castro y Pazos en op. cit. P. 200.

Todo lo ya dicho permite concluir que suele ser la mujer la que se toma la mayor cantidad de días previstos para descanso post natal: los intransferibles y los que se pueden tomar en conjunto con el marido. Eso hace que el sexo femenino se haya ido posesionando naturalmente, en trabajos menos remunerados y más inestables. Frente a este fenómeno –que se ha denominado "división sexual del trabajo" – algunos han señalado que los permisos parentales perjudican laboralmente a la mujer, mientras más largos y caros sean⁶.

Ahora bien, la experiencia también indica que los permisos parentales refuerzan la inserción laboral de la mujer cuando la alternativa es su retiro del mercado del trabajo⁷, pero esta relación no necesariamente es causal. En efecto, es verdad que los permisos parentales están asociados a mayores tasas de empleo femenino, pero no está acreditado que ese derecho sea la causa de la mayor contratación de mujeres. Es más, algunos investigadores se inclinan por la correlación contraria: No es que la existencia del permiso genere empleo, sino que dado que la mujer se ha insertado con más fuerza en el mercado del trabajo, es necesario establecer más este tipo de beneficios⁸.

IV. Propuesta de extensión del postnatal y participación del padre

Como señalamos anteriormente, el proyecto de ley actualmente en discusión amplía el postnatal a que tiene derecho la madre, a través de la creación de un permiso postnatal parental, consistente en un periodo de doce semanas inmediatamente posterior al periodo de postnatal. Durante este periodo la madre recibirá un subsidio equivalente a su remuneración, con un tope de 30 UF.

El padre podrá gozar de este permiso sólo si la madre decide traspasarle parte de este, en cuyo caso podrá hacer uso del beneficio a partir de la sexta semana. Sin embargo, cuando la madre hubiere fallecido o el padre tuviere el cuidado personal del recién nacido por sentencia judicial, el titular del permiso postnatal parental será el padre. En todos estos casos el padre recibirá el monto del subsidio que le correspondería a la madre con el mismo límite de 30 UF.

^{6.} Castro y Pazos 204.

^{7.} Rubery et al 1999. Citado en Casto y Pazos 204.

^{8.} Ibidem..

Con todo, la madre o el padre cuya remuneración imponible no sea cubierta íntegramente por el subsidio, podrán trabajar a jornada reducida durante el tiempo que dure el permiso. En este caso, la remuneración que se obtenga por la jornada respectiva, sumada al subsidio no podrá superar el promedio de las últimas tres remuneraciones anteriores al descanso prenatal o al inicio del permiso, en el caso del padre.

Como puede verse el proyecto avanza en el sentido correcto puesto que otorga al padre una nueva oportunidad de participación en el desarrollo inicial de su hijo, lo cual siempre es positivo. Sin embargo, al considerar los requisitos exigidos por el proyecto de ley para gozar del permiso, es posible esperar una aplicación reducida, por las siguientes razones.

En primer lugar, el monto del subsidio que se otorgará al padre que haga uso del permiso será siempre determinado en consideración a la remuneración de la madre. La regla general es que los hombres perciban remuneraciones mayores que las de las mujeres, por lo que parece más razonable que el padre recibiera el subsidio en consideración a su remuneración.

En segundo lugar, durante el permiso postnatal parental, el proyecto de ley sólo permite trabajar a aquellos padres y madres cuya remuneración no alcance a ser cubierta íntegramente por el monto del subsidio, esta distinción ha sido justificada, señalando que existirían trabajadores con nula o poca capacidad de negociación ante su empleador. Si bien este problema es una realidad, la limitación propuesta podría constituir un desincentivo para su uso efectivo. Tal vez podría pensarse en modalidades flexibles que permitan hacer uso del descanso sin abandonar totalmente el puesto de trabajo.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, el proyecto de ley tampoco permite al padre (ni a la madre) percibir durante dicho periodo una remuneración mayor a la que percibía con anterioridad al inicio del descanso ni tampoco hacer uso del permiso por un periodo menor al de seis semanas. Ambos elementos también rigidizan la opción del padre trabajador.

V. Conclusiones

La experiencia comparada indica que los factores determinantes para que el padre haga uso del postnatal son entre otros, la intransferibilidad del permiso, el pago del beneficio en razón del ingreso y la flexibilidad del mismo. Teniendo a la vista dichos factores surgen dudas de la verdadera aplicación que tendrá el permiso parental postnatal en el caso de los padres. En efecto, en los términos en que se ha planteado la transferencia de semanas de permiso al padre parece un tanto restrictiva, generándose dudas sobre si constituirá o no un real incentivo para los ellos. Aunque el proyecto está muy bien encaminado parece aconsejable explorar alternativas de flexibilización para el goce del permiso. Ello, sin duda, estimulará más a los padres a participar realmente en el desarrollo temprano de sus hijos.

¿Cómo ha cambiado la matriz eléctrica en Chile? Evolución y sus consecuencias

• 8 de junio de 2011 •

La matriz eléctrica de nuestro país ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas y eso ha traído múltiples consecuencias. El cambio más significativo ha sido la "carbonificación" de nuestra matriz energética, evolucionando desde una fuerte presencia de las centrales hidroeléctricas hacia el sistema actual donde predominan las plantas termoeléctricas. Este cambio provoca múltiples consecuencias negativas que es preciso modificar para avanzar en el diseño de una política que favorezca una matriz energética que se caracterice por ser competitiva, segura y sustentable.

Antecedentes

Es evidente que hoy el tema energético no deja a nadie indiferente. En Noviembre del 2010 la Fundación Jaime Guzmán realizó una encuesta sobre la compatibilización entre crecimiento económico y cuidado del medio ambiente, donde las opiniones ya se mostraban como favorables al cuidado de nuestra naturaleza, pero al mismo tiempo se mostraba la paradoja de la deseabilidad social al preguntar sobre la disposición a pagar por una energía más limpia y la escasa información sobre la temática, al preguntar sobre costos de las energías y su contaminación.

El objeto de este estudio, es mostrar cómo ha cambiado la matriz eléctrica en nuestro país, llegando a la conclusión de que ésta se ha carbonificado, y emite más CO2 por Kwh generado que el resto de los países de la OECD y de América Latina.

Si queremos apostar por una energía más barata, sustentable y que permita seguridad, Chile debe optar por usar los recursos que hoy tiene. Así, debemos aprovechar nuestras ventajas comparativas en generación hidroeléctrica, complementadas con otras energías limpias y renovables como la eólica, geotérmica y solar. Ninguna de ellas se basta a sí misma para suplir nuestra demanda futura, pero de no cambiar el curso de las decisiones de los últimos 10 años, terminaremos con una matriz más cara, más sucia y más insegura.

¿Qué tipo de matriz necesitamos?

Si para el país la superación de la pobreza y la creación de una sociedad de oportunidades son una tarea que queremos cumplir con urgencia, es necesaria una política energética que sea capaz de sustentar el desarrollo social y económico.

Chile se encuentra en vías de desarrollo y nos hemos puesto como meta alcanzar los US\$20.000 per capita hacia el 2018. Pero no queremos llegar a esa meta de cualquier manera, queremos que sea un desarrollo compartido por toda la sociedad, que sea amable con el medio ambiente y especialmente significativo para los más pobres.

Si queremos crecer a tasas cercanas al 6% y llegar a nuestra meta de desarrollo para el 2020, terminando con la indigencia y reduciendo la pobreza

y desigualdad, Chile debe duplicar la capacidad instalada de energía en los próximos 10 años y triplicarla hacia el 2030. Lo anterior, implica construir más de 1.000MW de capacidad instalada cada año.

Si no tenemos la suficiente valentía y visión de largo plazo, estaremos hipotecando el futuro de quienes hoy viven en pobreza y sus familias. Lo peor para nuestro país es tener que improvisar soluciones para garantizar la continuidad de la provisión energética, que nos lleva inevitablemente a aquellas teconologías que son más fáciles y rápidas de instalar, pero más contaminantes y dañinas para las personas y el medio ambiente. La indefinición de los últimos 10 años, ha hecho que más del 80% de los megawatts aprobados hayan sido de proyectos termoeléctricos. Asimismo, ha hecho que nuestro país tenga los mayores costos de Latinoamérica, muy por sobre el promedio de la región (60% por encima).

El país contaba hasta mediados de los años 90, con una matriz energética mayoritariamente hidroeléctrica, la cual cambió con la instalación de las plantas a gas natural y carbón, como se demostrará en este estudio.

Las centrales termoeléctricas tenían la ventaja de ser menos contaminantes que otros combustibles fósiles y su menor costo. Fue así como el 60% de la matriz energética, hasta mediados del 2000 fue a base de gas. No obstante, debido a los cortes de gas por parte de Argentina y las restricciones posteriores para importar el combustible, éste dejó de ser una alternativa efectiva para el país.

Producto de lo anterior, entre 2005 y 2011 el 79,2% de la potencia total construida del SIC estuvo basada en combustibles fósiles: carbón, petróleo diesel y GNL. Hoy, la capacidad instalada de termoelectricidad ha seguido aumentando, pero en base a diesel y carbón, ambos más contaminantes que el gas.

Nehuenco II (2008) San Isidro II 382 MW (2007-2008) MW 400MW 18.000 Ralco Nueva Renca (2004) (1997) 370 MW 750MW 16.00 Pangue San Isidro 14.000 (1996)455 MW Pehuenche 12.000 (1991) Colbún 545 MW Antuco 10.00 (1985) Rapel (1981) 480 MW 323 MW 8.000 El Toro (1973) 6.000 4.000 2.000 ■ Hidro Carbón Petróleo Gas Natural Mini Hidro Biomasa Fólica Demanda Máxima

Cuadro Nº 1: Capacidad instalada y tipo de energía en Chile. 1970-2010

Fuente: Comisión Nacional de Energía

Es un hecho de la causa que la generación eléctrica en otros países es heterogénea y depende de los recursos disponibles. Desde la llegada de los combustibles fósiles a nuestra matriz se ha generado una dependencia de insumos importados, la que ha traído problemas importantes para el país en el pasado, los cuales crearon gran incertidumbre.

En la actualidad, el país debe tomar una decisión estratégica, de largo plazo ¿Cómo duplicamos la capacidad instalada?

Evolución de la matriz

La matriz de generación eléctrica de nuestro país ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas. El año 1994, el 83% de la capacidad instalada del Sistema Interconectado Central era hidroeléctrico y sólo el 17% era termoeléctrico.

La evolución a partir de ese año se puede ver en la siguiente figura:

900 800 700 600 500 400 300 200 100 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 — Hidroeléctricas — Termoeléctricas

Figura 1: Crecimiento matriz energética SIC (Año 1994=100)

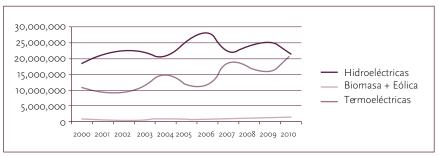
Fuente: CNE

Como se puede observar en la Figura 1, en los últimos 17 años, la capacidad instalada hidroeléctrica aumentó en un 65%, mientras que la capacidad instalada termoeléctrica aumentó en un 755%. Así, pasamos de la composición inicial -83% hidroeléctrica y 17% termoeléctrica- a una composición conformada por un 47% hidroeléctrico, 50% termoeléctrico y 3% de biomasa y eólico.

Este cambio de enfoque es consistente con la aprobación de proyectos termoeléctricos en los últimos años. En los últimos tres gobiernos de la Concertación se aprobaron 102 termoeléctricas: 21 en el gobierno de Eduardo Frei, 39 en el gobierno de Ricardo Lagos y 42 en el gobierno de Michelle Bachelet.

La aprobación y construcción de plantas termoeléctricas tuvo como consecuencia directa la mayor generación a partir de este tipo de plantas, lo que se puede ver en la siguiente figura.

Figura 2: Generación por tipo de fuente SIC (MWh)

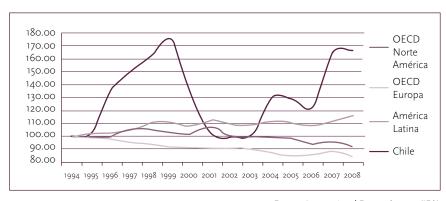


Fuente: CNE

Es posible ver que en la última década la generación termoeléctrica pasó de ser la mitad de la producción hidroeléctrica a ser una cantidad equivalente.

La mayor importancia del diesel, carbón y gas en nuestra matriz ha significado que se aumente fuertemente la emisión de CO2 por cada KWh de electricidad producida, lo que va claramente en contra de las tendencias a nivel mundial.

Figura 3: Emisión de CO2 por kwh generado (año 1994=100)



Fuente: International Energy Agency (IEA)

En la figura anterior podemos ver que durante el año 2008 se emitió cerca de un 70% más de CO2 por cada KWh de electricidad generada, en comparación con el año 1994. En este mismo ítem, América Latina aumentó sólo un 17%,

mientras que en los países de la OECD de Europa y Norte América disminuyó un 16% y un 8% respectivamente. Chile fue invitado a formar parte de ese selecto grupo de países desarrollados, pero en esta materia, si no cambiamos el rumbo, nos estaremos alejando de nuestros pares y de nuestra propia idea de lo que queremos ser en el futuro.

Las mayores emisiones a partir de la generación eléctrica han significado un aumento significativo en las emisiones de CO2 de nuestro país y un desempeño muy pobre en la evolución de la razón CO2/PIB en comparación a otros países.

170.00 160.00 **OECD** Norte 150.00 América 140.00 **OFCD** Europa 130.00 120.00 América Latina 110.00 Chile 100.00 90.00 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

Figura 4: Emisión de CO2 per cápita (año 1994=100)

Fuente: International Energy Agency (IEA)

En la figura 4 se puede observar que las emisiones de CO2 per cápita han aumentado en más de un 60% desde 1994. En el caso de América Latina, este aumento fue de un 28%, mientras que los países de la OECD lograron incluso disminuir sus emisiones en ese tiempo.

120.00 115.00 **OECD** 110.00 Norte 105.00 América 100.00 OFCD 95.00 Europa 90.00 América 85.00 Latina 80.00 Chile 75.00 70.00 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

Figura 5: Emisión de CO2/ PIB PPP (año 1994=100)

Fuente: International Energy Agency (IEA)

En la figura 5 se destaca el pobre desempeño de nuestro país en el control de sus emisiones de CO2 con respecto a su nivel de producto. Se puede observar que las emisiones de CO2 de nuestro país han aumentado más que nuestra producción, algo que no se repite ni en nuestra región, ni en los países de la OECD. En estos últimos, la reducción de la razón CO2/PIB ha sido de un 25%.

Conclusiones

Chile se ha propuesto ser desarrollado hacia el 2018. Pero ese desarrollo no puede ser alcanzado de cualquier manera, sino que debe ser de manera amable con el medio ambiente, pero sobre todo, solidaria con las personas y en particular con los más pobres. Tener una política energética que nos permita ser más competitivos y productivos, pero al mismo tiempo que nos dé seguridad y sea más sustentable, es una tarea que requiere decisión y visión.

La matriz eléctrica de nuestro país ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas y eso ha traído múltiples consecuencias. El cambio más significativo ha sido pasar de una matriz dominada por las centrales hidroeléctricas a un sistema donde las plantas a diesel, gas y carbón han ganado prioridad.

Este cambio de énfasis, avalado y apoyado por la enorme aprobación de centrales termoeléctricas en los últimos tres gobiernos de la Concertación, ha tenido múltiples consecuencias, como el aumento de las emisiones del sistema eléctrico en particular, las emisiones per cápita y las emisiones con respecto al producto interno bruto. En todas las mediciones anteriores nuestro país ha tenido una pésima evolución a partir de 1994, tanto con respecto a América Latina, como con respecto a los países de la OECD.

La ausencia de una política clara y de decisión sobre la matriz energética de nuestro país, nos lleva inevitablemente a consecuencias más perjudiciales para nuestra sociedad. Si aspiramos a un desarrollo sustentable, solidario y amable con el medio ambiente, el énfasis de nuestra matriz debe cambiar. Debemos modificar el rumbo respecto de lo aprobado en los últimos 20 años, de manera de reducir nuestras emisiones, dar respuesta a las necesidades futuras y terminar por sacar a esos miles de chilenos de la indigencia y pobreza.

¿El año de la Educación Superior? Una mirada al estado actual y propuestas de futuro

• 20 de julio de 2011 •

Desde 1990 a la fecha, se ha quintuplicado el acceso a la educación superior, generando mayor equidad y oportunidades para miles de jóvenes. El esfuerzo compartido entre el Estado, las familias y las universidades ha traído como consecuencia que hoy tengamos casi un millón de estudiantes, pero al mismo tiempo ha significado mayores necesidades de transparencia, información y acceso a ayudas estudiantiles.

El acuerdo GANE anunciado por el Gobierno, viene a atacar dichas problemáticas, asegurando un fondo especial de US\$4.000 millones. En este estudio se resumen dichas medidas y se proponen otras con miras al futuro de nuestro país.

I. Introducción

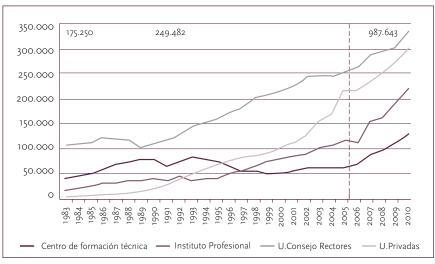
El Ministro Lavín y el Presidente Piñera lo habían anunciado: el 2010 sería el año de plantear una agenda o reforma de cambios en educación básica y media y el 2011, de la educación superior. Sin embargo, las movilizaciones y paros estudiantiles hicieron cambiar parte de la agenda, poner urgencias en otros ámbitos y profundizar algunas medidas. Como resultado de aquello, se anunció el "Gran Acuerdo Nacional por la Educación" o GANE.

El presente estudio tiene como objeto plantear brevemente el estado actual de la educación superior en Chile, las propuestas del acuerdo anunciado y plantear algunas ideas adicionales con miras al futuro.

II. Estado de la educación superior hoy

Es evidente que el primer dato que muestra el avance y situación actual de la educación superior, es el aumento de la cobertura y la evolución de la matrícula desde 1983 a la fecha, cuando había sólo 175 mil estudiantes en la educación terciaria y al año 2010 sumaron más de 960 mil.

Gráfico 1: Evolución de la matrícula de educación superior por tipo de institución (1983-1010)



Fuente: Mineduc, División de Educación Superior

Adicionalmente, el aumento de la matrícula de las universidades privadas en los últimos diez años, ha hecho que sea prácticamente igual a la matrícula total de las universidades del Consejo de Rectores y un poco mayor en caso de pregrado el año 2011.

Llama la atención que desde el año 2006 a la fecha, la matrícula en educación superior creció un 60%, lo que mueve a pensar que el Crédito con Aval del Estado ha sido una política significativa para elevar las posibilidades de un mayor acceso a la educación terciaria y que al año 2011, un poco más de 290 mil estudiantes han sido beneficiados por él.

Éste se puede comparar con el sistema de Crédito Solidario, que es utilizado por 138 mil jóvenes que representan el 35% de la matrícula del CRUCH. A diferencia del Crédito con Aval del Estado (CAE) que tiene una tasa promedio de 5.3% y un plazo de pago de 20 años; el Crédito Solidario tiene una tasa fija de 2%, se paga un máximo de un 5% contingente al ingreso y por un plazo de 12 ó 14 años máximo. En la práctica, esto significa que sólo el 40% de los dineros del fondo de Crédito Solidario son recuperados, estableciendo así un verdadero "arancel diferenciado expost" ya que una vez pasado el plazo máximo de pago, se condona el remanente de la deuda.

El mayor aumento de la matrícula que hemos presenciado los últimos años, ha significado un mayor acceso a grupos socioeconómicos que en el pasado estaban mayoritariamente excluidos. Por lo mismo, así como en 1990 sólo un 4.1% de los jóvenes del quintil más pobre accedía a la educación superior, en 2009 –según información de CASEN– fue un 19.1%. Todos los niveles socioeconómicos, sin excepción, han aumentado muy considerablemente su participación en este nivel de educación, siendo proporcionalmente mayor el aumento en familias y jóvenes de menores ingresos.

Tabla 1: Evolución por decil en los últimos 20 años

Año	I	Ш	III	IV	V	۷I	VII	VIII	IX	Х	Total
1990	4.1	3.5	5.0	7.9	10.2	11.4	14.5	27.0	29.3	47.9	14.3
1998	6.4	8.2	11.4	12.0	19.8	22.2	30.0	44.1	62.5	82.6	27.5
2003	11.0	13.6	15.1	22.8	29.7	34.5	41.2	56.7	84.5	107.2	37.8
2006	15.7	18.5	18.0	26.3	25.2	37.4	41.5	57.5	70.7	90.7	38.1
2009	19.1	20.4	25.1	28.5	31.7	33.7	40.3	55.2	72.6	93.3	39.7%

Fuente: Mineduc

De esta manera y dado que el estudiante marginal promedio -aquel estudiante nuevo que entra- tiene mayores necesidades económicas, es que el gasto público ha crecido consecuentemente, pero especialmente en lo que se refiere a las ayudas estudiantiles, tal como puede verse en el gráfico a continuación. El total del gasto público se ha doblado en los últimos cinco años, llegando a \$910.000 millones de pesos, o un 0,84% del PIB.

350.000
250.000
150.000
100.000
50.000

Aporte Fiscal Directo — Aporte Fiscal Indirecto — Ayudas Estudiantiles — Otros Fondos

Gráfico 2: Gasto público segun origen (miles de pesos 2009)

Fuente: Mineduc, División de Educación Superior

Pero este aumento de recursos no ha sido equitativo para los distintos sectores de la educación superior, ni tampoco dice estricta relación con el nivel de necesidades que se infiere de los ingresos familiares. Así, el Consejo de Rectores recibe 2/3 del presupuesto, aun cuando tiene 1/3 de los alumnos del sistema. Puesto desde otra perspectiva, un estudiante del CRUCH recibe más de 5 veces el aporte anual que un alumno de Centros de Formación Técnica (CFT) o de Institutos Profesionales (IP). Es claro que es en las universidades del CRUCH donde se concentra la mayoría de la investigación avanzada del país, pero si el foco de las políticas de educación superior en cuanto a equidad y oportunidades son los estudiantes, es también evidente que los estudiantes que no pertenecen al Consejo, están desfavorecidos.

Algo que está estrechamente relacionado con lo anterior, es la deserción temprana del sistema y la prueba de selección universitaria.

Desde la perspectiva de la deserción, los alumnos que vienen del sistema municipal son quienes más abandonan sus carreras en los primeros años, lo que agrava el problema de endeudamiento, ya que esos jóvenes que provienen de familias más pobres quedan sin carrera y con deuda. Las razones de esta alta deserción son múltiples, como las que tienen que ver con necesidades económicas que implican tener que salir a buscar trabajo; la falta de preparación académica de calidad para sobrellevar los primeros años de una carrera universitaria; las expectativas futuras y la dificultad de ver con claridad que ocurrirá 4 ó 5 años después de haber ingresado a la institución.

20% 18% 16% 14% Centro de 12% Formación Técnica 10% Instituto Profesional 8% Universidad 6% 4% 2% 0% Q1 Q2 Q3 Q4 Q5 Total

Gráfico 3: Deserción por quintiles según tipo de institución

Fuente: Mineduc

Esta situación plantea interrogantes sobre la forma en que hoy se entregan los beneficios estudiantiles, sobre la duración de las carreras y sobre la flexibilidad de poder compatibilizar trabajo y empleo simultáneamente.

El otro aspecto que tiene relación con lo descrito anteriormente y que también ha sido parte de las demandas estudiantiles, es lo relacionado con la prueba de selección universitaria. Desde el año 2003, cuando se cambió la Prueba de Aptitud Académica (PAA) por la Prueba de Selección Universitaria (PSU), diversos académicos han sostenido con evidencia empírica, que esto perjudicó a los estudiantes de menores ingresos y que provenían de establecimientos municipales y particulares subvencionados,

entre otras cosas, porque ponía mayor énfasis en los contenidos más que en las aptitudes.

El siguiente gráfico muestra la correlación entre ingresos y puntaje promedio en la PSU, lo cual pone nuevamente de relieve que el diseño de financiamiento debe tomar esta variable en consideración. Un ejemplo de esto, es que el Aporte Fiscal Indirecto (AFI) se entrega a los 27.500 mejores puntajes de dicha prueba, estableciendo cinco categorías, que entregan más dinero a los mejores puntajes. Como esta estructura no toma en cuenta la vulnerabilidad del estudiante y la PSU está altamente correlacionada con el ingreso, se produce un resultado no deseado, ya que se termina entregando mayores recursos a quienes menos lo necesitan y que además tienen un menor costo de educar por parte de las instituciones.

700 625,0 596,3 598,0 586,5 592,1 567,8 556,4 600 524,4 505,7 478,7 500 400 300 200 100 144-288 288-432 432-576 576-720 720-864 008-1152 364-1008 296-1440 440-1584 0-144 584-Miles de pesos

Gráfico 4: Relación entre ingresos familiares y puntaje PSU

Fuente: Harald Beyer

III. El Gran Acuerdo Nacional por la Educación

Es en este contexto, y obviamente tomando en consideración el movimiento estudiantil de las últimas semanas, que el gobierno decide lanzar un paquete de medidas denominado "Gran Acuerdo Nacional por la Educación" o GANE.

El GANE fue anunciado por el Presidente de la República y por el Ministro de Educación, asegurando la creación de un fondo para la educación por US\$4.000 millones, una cifra inédita. Se ha dicho que parte de estos recursos se usarán para aumentar la subvención escolar -cosa que estaba incorporada en el programa de gobierno y la reforma educacional aprobada en enero de 2011- y otros, para la educación superior.

Las medidas y propuestas pueden ser resumidas en la siguiente tabla:

Actores	Objetivo	Medidas
Estado	Coordinador del sistema: fiscalización en el uso de los recur- sos, regulación y aseguramiento de la calidad.	- Subsecretaría y Superintendencia de Educación Superior. - Nuevo estatuto para el sistema universitario.
Instituciones de Educación Superior	Mayores exigencias, más posibilidad de acceso a recursos y revitalización de universidades estatales.	 Nuevo sistema de acreditación. Tres fondos concursables. Fondo basal de revitalización para universidades estatales y nuevo Gobierno Universitario
Estudiantes	Equidad en el acceso a las ayudas estudiantiles e incentivos a la educa- ción técnica y profesional.	- Disminución del costo CAE a tasa del 4% (beneficiará a los 100.000 estudiantes que ingresan cada año y a los 350.000 que ya lo poseen) Garantía de acceso a becas al 40% más pobre de un buen desempeño (ampliación del monto y número de becas - 70 a 120 mil - para educación técnico- profesional, entre otras acciones) Perfeccionamiento Fondo Solidario y repactación a sus deudores (110.000) Más equidad en el sistema de admisión incluye ranking escolar además de la PSU.

Fuente: Mineduc, Segpres

El nuevo Ministro de Educación, Felipe Bulnes, tendrá en sus manos implementar esta ambiciosa agenda que cuenta con recursos suficientes como para generar los cambios que nuestra educación requiere y que Chile necesita para dar el paso final al desarrollo.

IV. Algunas propuestas adicionales

Si bien las medidas expuestas en el GANE abarcan muchas áreas, hay algunos aspectos en los cuales se podría avanzar aún más y que presentamos a modo de propuesta.

- Flexibilizar el mercado laboral y carreras universitarias con tal de facilitar el empleo y estudio simultáneo. La evidencia disponible indica que la principal razón por la cual los jóvenes no entran a la educación superior, no tiene tanto que ver con el costo directo de la carrera -matrícula y arancel- sino más bien por su costo alternativo, que es la necesidad de trabajar para mantener su propia familia o contribuir en el presupuesto familiar. Esto, sumado a la incertidumbre de la situación del mercado laboral en 3, 4 ó 5 años, son un problema fundamental para el aumento en la cobertura de la educación terciaria. Los países del mundo que tienen mayor participación de jóvenes en estudios superiores, son coincidentes tanto con una cultura que favorece esta idea, como una legislación que permite facilidades para implementarlo.
- Lograr una transición más suavizada entre el fin del colegio y el ingreso a instituciones de educación superior, en especial entre liceos técnicos y centros de formación técnica e institutos profesionales. El que haya una mayor coordinación entre ciclos académicos es algo deseado por todos los actores involucrados en el proceso educativo, pero es especialmente relevante al final del mismo, ya que de lo contrario, habrá muchos jóvenes que habiendo hecho esfuerzos significativos para proseguir sus estudios en niveles terciarios, puede terminar siendo en vano.
- Tender hacia una educación universitaria más generalista en los inicios -tipo college- y más especializada hacia el final. Hay evidencia internacional que muestra que un sistema como el propuesto, donde los estudiantes pueden experimentar en diferentes áreas del conocimiento y así poner a prueba y conocer más fehacientemente sus habilidades, tiene ventajas en reducir la deserción y en mejores remuneraciones futuras, ya que una vez egresados, tienden a cambiarse menos de área de desempeño laboral.
- Reorganizar la estructura de títulos y grados, de manera de hacer carreras más cortas y más alineadas con las necesidades actuales. Siguiendo en la línea de lo anterior, si la duración de las carreras es más corta y éstas responden más directamente a las demandas del mercado relevante, hay mayores

probabilidades de éxito en aumentar la cobertura, ya que bajarían los riesgos inherentes a la inversión en capital humano, así como el endeudamiento, ya que serían menos períodos de deuda e intereses.

• Reorganizar el esquema de ayudas estudiantiles, cambiando el AFI para que tome en consideración las necesidades económicas, flexibilizando algunos requisitos de corte y transformarlos en progresivos; y cambiar el esquema de crédito y becas. Como se planteó anteriormente, dado que el AFI se entrega en base a la PSU y ésta a su vez está muy correlacionada con el nivel de ingresos de las familias, parece adecuado que se incorpore la variable de necesidad socioeconómica para que reciba más aporte un estudiante vulnerable y con alto puntaje. Al mismo tiempo, el acceso a algunas becas requiere un puntaje mínimo de 550 en la PSU, con lo cual sólo pueden acceder un pequeño porcentaje de alumnos de quintil I y II, pudiendo dar un porcentaje de la beca que crezca de manera progresiva entre los 450 y 550 puntos. Por útlimo, dado que son los estudiantes de menores ingresos quienes más desertan -por las variadas razones expuestas anteriormenteparece sensato que los primeros años de carreras tengan un componente de financiamiento de más beca, y que en los últimos años sea sólo crédito, de manera de reducir el endeudamiento futuro

V. Conclusiones

La inversión en capital humano, junto con la solidez de las instituciones de los países, son dos de los factores claves que permiten que las sociedades alcancen el desarrollo.

Chile ha sido reconocido internacionalmente por el gran salto económico, en la disminución de la pobreza, la cobertura completa en educación básica y media y la gran ampliación en el acceso a la educación superior. Pero como ha sido repetido innumerables veces, el problema que Chile hoy enfrenta no es tanto de acceso, sino de calidad y éste es uno mucho más complejo.

Las medidas anunciadas en el Gran Acuerdo Nacional por la Educación (GANE) son un gran esfuerzo por llevar el sistema educacional a otro nivel y ponen de relieve el esfuerzo que desea hacer el gobierno en esta materia, comprometiendo importantes recursos para ello. El GANE constituye una mejora sustantiva para la educación superior chilena, pues crea una

institucionalidad más eficaz, ayuda y exige más a las instituciones de educación superior y establece un trato equitativo para los estudiantes.

Por cierto, aún queda la implementación de dichas medidas y otras áreas en las que se puede avanzar aún más, como las expuestas en este documento.

Anuncios sociales: ¿cómo los percibe la ciudadanía?

• 3 de agosto de 2011 •

El ejecutivo ha planteado una serie de medidas sociales que tienen por objeto cumplir algunas promesas de campaña. La población se aprecia bien informada y mayoritariamente se inclina por no focalizar el gasto y privilegiar el esfuerzo personal a la hora de obtener ciertos beneficios. Por su parte, las materias más políticas y valóricas están lejos de ser las necesidades más prioritarias de la ciudadanía.

Introducción

El Presidente Sebastián Piñera ha anunciado una serie de medidas tendientes a mejorar la calidad de vida de los chilenos. Dichos anuncios pretenden acercar a la ciudadanía los efectos del crecimiento económico y hacer más real el despegue macroeconómico que nuestro país ha experimentado desde hace casi dos años.

Durante el discurso de campaña, el entonces candidato señalaba que creía firmemente en la posibilidad de construir una sociedad de seguridades, oportunidades y valores. Señaló que era necesario un cambio para fomentar el verdadero progreso, restableciendo la cultura de hacer las cosas bien, pensando en la gente, con honestidad y sentido de urgencia.¹

En materia de seguridades se reconocía al Estado como un importante proveedor de bienes públicos y factor de protección importantísimo para aquellos compatriotas que se encuentran en una situación más desmejorada. Por lo mismo, se planteaba fortalecer y ampliar los programas sociales para apoyar a los grupos más necesitados y a la clase media abandonada. De esa forma, sus beneficios llegarían oportunamente a quienes verdaderamente los necesitaran.²

El sentido de urgencia era necesario porque, según el programa de gobierno, las administraciones anteriores no pudieron cumplir sus promesas de hacer de Chile un país desarrollado antes del bicentenario. El gobierno de la Coalición por el Cambio, debería enmendar el rumbo y reactivar la economía para darles mayor bienestar a todas las familias chilenas.

Al referirse a las "seguridades" el programa de gobierno aspiraba a una red protectora frente a los vaivenes de la vida: crisis económicas, desastres de la naturaleza o cambios en la condición de salud, entre otros. Aunque se reconocía el sitial de privilegio ocupado por Chile entre los países latinoamericanos —y el mérito de la administración Bachelet— se observaba una gran labor pendiente en la protección social. Para ello era necesario un mejor Estado, que diseñe y aplique eficazmente las políticas sociales que ayuden a los sectores más vulnerables y a la clase media abandonada.³

^{1.} Véase Programa de Gobierno para el cambio, el futuro y la esperanza, Sebastián Piñera p. 5.

^{2.} Véase Op. Cit p. 16.

^{3.} Véase Op. Cit p. 62.

No obstante, y pese a la amplia agenda social que se ha desplegado, las movilizaciones sociales de las últimas semanas indican un descontento difícil de explicar. Para algunos observadores de la realidad social las movilizaciones callejeras se explican no sólo por un descontento con la clase política y/o el sistema institucional, sino también con expectativas insatisfechas de muchos grupos de interés que se sienten postergados. Es curioso, por ejemplo, que a pesar de que todas las encuestas señalaban que medidas ampliamente esperadas, tales como la eliminación del 7% de cotización de salud para los jubilados, o la ampliación del post natal femenino, finalmente su promoción desde el gobierno ha sido más objeto de críticas que de aceptación por parte de los ciudadanos.

No es pretensión de este trabajo explicar el por qué de ese descontento, pero sí se ha considerado interesante medir la percepción que la ciudadanía tiene de estas medidas sociales. Cuál es el nivel de conocimiento de cada una de ellas, cuáles son la prioridades de la gente en materia de políticas públicas y cuáles son los criterios más justos de distribución según los encuestados.

A continuación los principales resultados.

I. Prioridades de las personas

Antes de entrar de lleno en la agenda social, pareció relevante medir las prioridades de la gente para ver si éstas verdaderamente responden a una necesidad real. Además de la agenda social que ha ocupado gran parte del debate nacional durante las últimas semanas, otros temas han sido objeto de mucho debate. Sólo por nombrar algunos: la reciente polarización en torno a la idea de legitimar el matrimonio entre personas del mismo sexo; el debate sobre la necesidad de reformar el sistema político ante una supuesta crisis de representatividad; o las acusaciones recíprocas a propósito de los sucesivos estados de pre-emergencia ambiental en Santiago y otras ciudades. Todos estos temas han recibido mucha cobertura de prensa y en su momento se han visto como prioritarios ¿Qué tanto lo son frente a las necesidades sociales?

La primera pregunta del estudio pedía a las personas ordenar, de la más importante a la menos importante (donde 1 era la más importante y 6 la de menor importancia) algunas medidas concretas. En el listado sugerido se intercalaban algunas propuestas sociales con algunas de las recién

mencionadas y el porcentaje que calificó a cada una de ellas como primera prioridad fue el siguiente:

Medidas	1	2	3	4	5	6
Mejorar la calidad de la educación pública	64,9%	17,6%	7,4%	4,2%	2,9%	2,7%
Disminuir la contaminación en Santiago	5,9%	26,1%	21,6%	26,9%	12,7%	6,5%
Cambiar el sistema electoral binominal	4,4%	7%	15,2%	18,2%	32,2%	19,7%
Legalizar el matrimonio homosexual	1%	5,1%	7,6%	9,9%	20,5%	55,6%
Mejorar el Transantiago	5,5%	17,4%	29%	23,5%	17,6%	6,7%
Terminar con la delincuencia	22,9%	25,4%	18%	16,3%	9,1%	8%

Como puede verse, el cambio del sistema electoral y la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo están muy lejos de ser las prioridades más urgentes de las personas. En efecto, casi el 65% de los encuestados considera que mejorar la calidad de la educación es la primera prioridad hoy día, mientras que sólo un 1% de los mismos cree que lo más importante es legalizar el matrimonio homosexual. Lo anterior es muy relevante, pues el nivel de exposición de estos temas en la prensa ha sido similar en duración e intensidad.

Ello significa que existen temas que, a pesar de su amplia cobertura, no son captados por la ciudadanía como una necesidad urgente de la que debe hacerse cargo la autoridad. Es muy relevante tener esto en cuenta, sobre todo cuando se critica el alejamiento de la elite política de los intereses ciudadanos.

II. Grado de conocimiento de las medidas

Consultadas las personas respecto del grado de conocimiento de los beneficios sociales, en general, se aprecia una población bien informada. De hecho la iniciativa que busca duplicar la subvención escolar preferencial es la menos conocida, pero tiene un nivel de identificación de un 60%. Ahora bien ¿cómo se entiende que la medida menos conocida sea una de las que va directamente encaminada a solucionar uno de los problemas más urgentes para la ciudadanía? Una posible explicación es que la duplicación de la subvención preferencial es algo de lo que viene discutiéndose desde hace mucho tiempo, por lo que no forma parte del último paquete de

medidas propuestas por el gobierno. Además, la complejidad de la medida, desde el punto de vista técnico, hace que no sea asimilada fácilmente por la población.

Por otro lado, y por razones obvias, puede observarse que según sea el grupo específico de la población consultada, es el mayor o menor grado de conocimiento de cada una de las medidas. Así por ejemplo, entre los adultos mayores se conoce más la eliminación del 7% en la cotización de salud de los jubilados y el bono "bodas de oro", mientras que las mujeres están más informadas sobre la extensión del post natal.

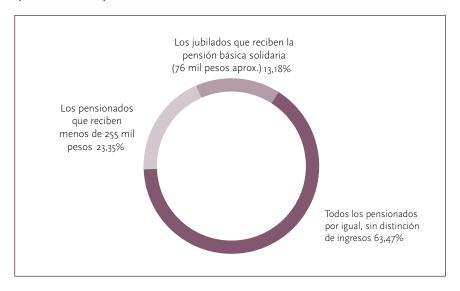
Medidas	Grado de conocimiento % respuesta SI
Eliminación del 7% en la cotización de salud de los jubilados	87%
Ingreso ético familiar	65,7%
Extensión del post natal	94,8%
Bono bodas de oro	93,3%
Creación de 60 liceos de exelencia	61,3%
Duplicar la subvención escolar preferencial	60,6%
Terminar con las listas de espera en el plan AUGE	84,2%

III. Evaluación de las medidas individualmente consideradas

En general, hay un hecho que llama la atención. Todas las medidas que implican una ayuda monetaria directa del Estado hacia las personas, se valoran más en la medida en que se distribuyan por igual para todos, sin distinguir nivel de ingresos. La tradicional preocupación de focalizar las ayudas de tal manera de evitar la implementación de políticas públicas regresivas, parece no ser relevante para la población en general.

Ello es lo que ocurre, por ejemplo, con el descuento del 7% a la cotización de salud para los jubilados. En términos generales el 62,3% de la población considera que este beneficio debiera ser para todos los pensionados por igual, sin distinción de ingreso. En cambio, los que se inclinan por que el descuento sea efectivo sólo para los pensionados que reciben la pensión básica solidaria sólo representan al 12,9% de los encuestados.

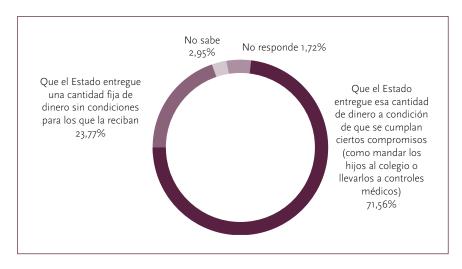
El descuento del 7% a la cotización de la salud para los jubilados, ¿usted cree que debiera ser para?



No obstante lo anterior, en los estratos más bajos esta diferencia se acorta, pues en los niveles socioeconómicos D y E, los partidarios de focalizar el descuento suben al 18%, mientras que los que se inclinan por un beneficio universal representan un 60% de los consultados.

Respecto del ingreso ético familiar (IEF) existe un amplio consenso en la necesidad de vincular sus beneficios al cumplimiento de ciertos requisitos relacionados con la responsabilidad individual y social de los beneficiarios. La pregunta específica era: "en relación con el ingreso ético familiar, a usted ¿qué sistema le parecería más justo?". Las respuestas posibles eran: otorgar el beneficio a quienes cumplen ciertos compromisos como enviar a sus hijos al colegio o llevarlos al control sano, o que se entregara sin requisitos. Un 71,5% se inclinó por la primera opción, mientras que el 23,7% lo hizo por la segunda. Este dato es indicativo de que la población valora el esfuerzo y el mérito a la hora de recibir ayudas y que, en general, rechaza los reclamos que no se fundan en el esfuerzo individual o un necesario trabajo previo.

En relación con el ingreso ético familiar, ¿a usted qué sistema le parecería más justo?



En relación con el bono bodas de oro, se repite el criterio de entregarlo sin distinción de ingresos por parte de los adultos mayores encuestados. Dicho bono es un apoyo financiero de \$250 mil para todas las parejas que hayan celebrado o vayan a celebrar 50 años de matrimonio desde el 1 de enero de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2013. Se estima que dicho monto beneficiará a cerca de 11.300 matrimonios al año. Consultadas las personas sobre la forma más justa de distribuirlo, el 67,7% de la población se inclina por otorgarlo de manera igualitaria para todas las parejas que cumplan el requisito anterior. Los que creen necesario diferenciar por nivel de ingreso, dejándolo sólo para los que reciben menos de \$76.000 representan un 11,6%, y un 16,9% corresponde a los que estiman que debe entregarse a los matrimonios que, además de los 50 años de casados, tengan un ingreso inferior a los \$255.000.

Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso del ingreso ético familiar, no se aprecian diferencias significativas en los valores registrados para estos criterios de distribución en los niveles socioeconómicos más bajos.

El bono bodas de oro consiste en entregar \$250.000.- a los matrimonios que hayan cumplido 50 años o más de matrimonio. ¿Qué criterio de entrega le parece más justo?



En relación con la ampliación de la licencia post natal, pareció relevante preguntar dos cosas. En primer lugar, el grado de focalización del beneficio y en segundo término, los efectos que producirá su implementación.

Uno de los argumentos esgrimidos para ampliar este beneficio maternal consistía en la necesidad de compatibilizar el doble rol familiar y profesional de las mujeres, haciendo énfasis en la protección legal del tiempo necesario para producir el apego madre-hijo. Sin perjuicio de lo que finalmente se disponga en el proyecto presentado por el gobierno –en principio se amplía la cobertura y la extención del beneficio— interesa saber la opinión de la gente respecto de la forma específica de ampliar el permiso: si destinar más recursos para extender el tiempo de licencia de las mujeres que ya se encuentran en el mundo laboral; o mantener la duración actual, pero ampliando la cobertura de beneficiarias –por ejemplo con un aporte en dinero– a mujeres que, incluso, no trabajen.

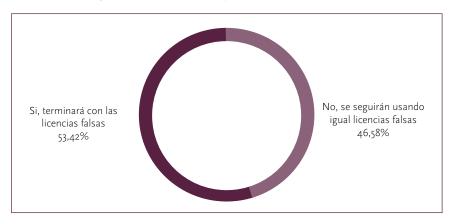
Sobre el particular llama la atención que más del 40% de las mujeres consultadas prefieren que se extienda a seis meses el permiso, pero sólo para las mujeres que actualmente se encuentren trabajando. En cambio, las que

optan por ampliar su cobertura, incluso a mujeres que no trabajan, representan el 20,6% de las personas consultadas y las que se inclinan por restringirlo a las mujeres que trabajan y que reciben un cierto nivel de ingresos, corresponden al 25% restante.

A la luz de lo anterior parece razonable concluir que este beneficio es comprendido –según su sentido original – más como un medio para contribuir a la conciliación entre familia y trabajo, que como un beneficio económico focalizado en las familias de menores ingresos.

Por otro lado, en la discusión de este proyecto, también se hizo presente la necesidad de terminar con el conocido fraude por el cual se simula una enfermedad grave del hijo menor de un año, para extender la licencia materna. Consultada la población respecto de si la ampliación del permiso post natal terminará con la presentación de licencias falsas, las opiniones se dividen en términos similares. En términos generales, los que creen que no se terminará esta práctica, son el 46,5% de los ecuestados y el 53,4% piensa que con este beneficio sí se pondrá fin al fraude. Dichas cifran no varían cuando se toma en cuenta sólo la opinión de las mujeres.

A su juicio la extensión del post natal, ¿terminará o no terminará con las licencias falsas por enfermedad del hijo menor de un año?



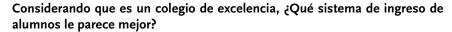
Finalmente, en relación con algunas medidas que buscan mejorar la calidad de la educación –la creación de liceos de excelencia y el sistema más

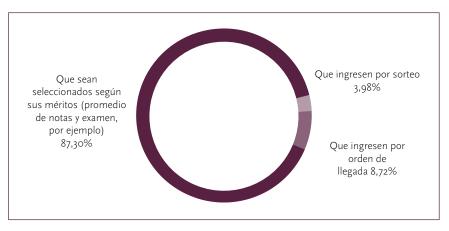
justo de postulación a los mismos— los resultados fueron alentadores. En efecto, una gran mayoría de los encuestados (88,2%) cree posible replicar la experiencia del Instituto Nacional en regiones, por lo tanto hay un amplio consenso respecto de la posibilidad real de generar mejores oportunidades de educación a los talentos que se encuentran fuera de Santiago. Pero además, un porcentaje muy similar de los consultados cree que el sistema de selección más justo para estos liceos debiera considerar el mérito de los alumnos que postulan, ya sea mediante el promedio de notas o pruebas de selección. Sólo un 13% de la muestra fue partidario de mecanismos más aleatorios como el sorteo o el orden de llegada.

Al igual que en el caso del ingreso ético familiar, la gente también valora que las oportunidades de una mejor educación para los estudiantes se distribuyan en función del esfuerzo demostrado por los beneficiarios.

¿Cree usted que es posible replicar la experiencia del Instituto Nacional en regiones?







Conclusiones

En general, se aprecia un amplio conocimiento de las medidas sociales anunciadas por el gobierno. Sin embargo, el principal problema a enfrentar es la mala calidad de la educación, donde el conocimiento de algunas de las medidas que pretenden mejorarla es relativamente más bajo.

Por otra parte, existe entre la población un amplio apoyo a la idea de no focalizar el gasto en algunos beneficios sociales (como eliminación del la cotización del 7% de los jubilados y el bono bodas de oro) y aunque este consenso tiende a bajar en los niveles socioeconómicos más bajos, la disminución no es muy significativa.

Finalmente existe una marcada preferencia por entregar al mérito o esfuerzo personal algunos beneficios sociales importantes, como las transferencias monetarias del ingreso ético familiar y las posibilidades de acceder a los liceos de excelencia. Respecto de éstos hay alta confianza en la posibilidad de que repliquen los buenos resultados de algunos establecimientos de calidad, como el Instituto Nacional.

Reforma tributaria: ¿Qué opinan los chilenos?

• 20 de julio de 2011 •

Como una alternativa de financiamiento a las demandas del movimiento estudiantil se ha propuesto estudiar una posible reforma tributaria. El tema de suyo es complejo y ha motivado diversas reacciones de analistas y expertos. Sin embargo, no se conocía hasta ahora, la opinión de la gente. Como una forma de contribuir al debate, la Fundación Jaime Guzmán ha considerado oportuno hacer una encuesta que recoja la opinión de la ciudadanía sobre la carga tributaria que pagan los chilenos y una eventual reforma a las tasas vigentes.

Introducción

Desde hace ya algunas semanas se viene hablando de la necesidad de hacer una nueva reforma tributaria que tenga por objeto financiar las propuestas educativas que ha hecho el Gobierno. Aunque no parece aconsejable legislar bajo la presión de coyunturas, es un tema que parece ir cobrando fuerza con el correr de los días.

El ministro del Interior ha señalado que subir los impuestos no estaba contemplado en el programa de gobierno, pero las autoridades sí están dispuestas a entablar un diálogo al respecto. Por su parte, las autoridades económicas este fin de semana también se han pronunciado. Mientras el ministro de Economía planteó la necesidad de hacer permanente el alza de tres puntos efectuada al impuesto de primera categoría¹ –de 17 a 20% para hacer frente a la reconstrucción post terremoto de febrero de 2010– el ministro de Hacienda ha señalado que el programa de gobierno está financiado, por lo tanto, no se requieren más recursos por la vía de aumentar impuestos².

Como una forma de contribuir al debate, la Fundación Jaime Guzmán ha considerado oportuno hacer una encuesta que recoja la opinión de la ciudadanía sobre la carga tributaria de personas y empresas y una eventual reforma a las tasas vigentes.

Para contextualizar el debate, es necesario dar algunos datos de la situación chilena. En relación con los países de la OCDE, nuestro país tiene una carga tributaria relativamente baja. Estadísticas del año 2008 indican que, mientras el promedio de los países de la OCDE fue de un 34,8%, en Chile sólo se recaudó un 22,5% del PIB. No obstante lo anterior, expertos han señalado que a esta carga deben agregarse los costos de seguridad social y educación —que en la mayoría de los países de la OCDE son gratuitos— y que con ese ejercicio el nivel de impuestos es bastante similar³.

Si se considera la composición de los ingresos tributarios, en Chile más un 53% de la carga impositiva provienen da la tributación a los bienes y servicios (IVA, impuesto específico combustibles, etc.) mientras que sólo un 31%

^{1.} Véase Economía y Negocios de El Mercurio. 10.09.11 pp. B 8 y B 9.

^{2.} Véase Reportajes de El Mercurio. 11.09.11 P. D 4.

^{3.} Véase estudio de Libertad y Desarrollo publicado en la Tercera. 05.08.11. P. 48.

proviene de los ingresos generados por el impuesto a la renta. En países de la OCDE, la recaudación de impuestos que proveniente del consumo de bienes y servicios, es del orden de un 35%. Acá radica una de las grandes diferencias entre nuestro país y la generalidad de los países a los cuales queremos acercarnos⁴.

1. Metodología de la encuesta

La encuesta es de tipo telefónica y se realizó a través de un cuestionario estructurado de 31 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 censo y a proyección de población realizada por INE.

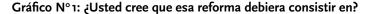
Dicha muestra fue sorteada de manera aleatoria simple controlando cuotas por comuna, sexo y nivel socioeconómico. Considera 510 casos distribuidos en la Región Metropolitana según proporción de población de la comuna. El margen de error es de 3,1% y el índice de confianza es de 97%.

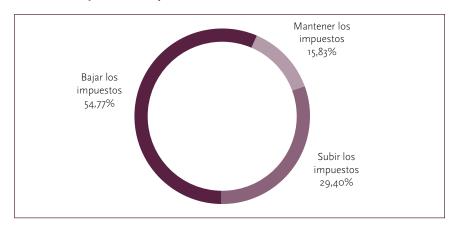
2. Lo que dice la ciudadanía

2.1 ¿Es necesaria una reforma tributaria?

Lo primero que conviene señalar es que en Chile existe un amplio consenso en cuanto a la necesidad de hacer una reforma tributaria, pues un 85% de los encuestados lo cree adecuado. Sin embargo, ello no necesariamente significa que el apoyo sea a la elevación de los tributos. Al contrario, como lo muestra el gráfico N°1 casi un 55% es partidario de rebajar los impuestos, mientras que sólo un 29% se inclina por subirlos y algo más de un 15% opta por mantenerlos.

^{4.} Véase Daniel Stuckrath. Blog académico. Universidad Católica de la Santísima concepción.





Es interesante comparar las percepción que tiene la gente de la carga tributaria que, en general, afecta a las personas, versus la que paga cada encuestado individualmente. Tal como lo señalan los gráficos 2 y 3 –y al revés de lo que pudiera pensarse— hay una tendencia a considerar la posición propia más ventajosa que la que, en general, afecta a las personas. Aproximadamente un 58% cree que la carga tributaria para las personas es alta o muy alta, pero sólo un 47,5% cree que en su caso personal paga mucho impuesto. Por otro lado, los que señalan que esa carga tributaria es baja o muy baja representan casi un 14%, mientras que los que señalan que en el caso personal pagan poco o nada de impuestos son el 18,8%.

En razón de lo anterior, un 64% cree que los impuestos personales debieran reducirse y sólo un 9% considera necesario un alza. El 27% restante se inclina por mantener la carga tributaria que pagan los ciudadanos.

Gráfico N° 2: En su opinión la carga tributaria que actualmente están pagando las personas es:

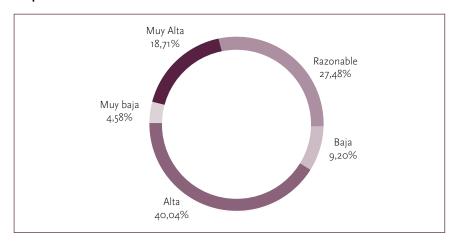
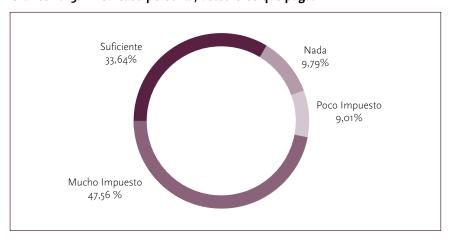


Gráfico Nº 3: En su caso personal, usted cree que paga:



2.2 ¿Qué pasa con algunos impuestos específicos?

En el cuadro N° 1 se analizan específicamente los principales impuestos que pagan directamente las personas. Lo que indican las cifras es un amplio respaldo a su rebaja, aunque las diferencias entre uno y otro son considerables.

En el caso del impuesto a los combustibles, se entiende la abrumadora mayoría que exige su rebaja —y hasta su eliminación— pues ha estado en el debate público cada vez que ha habido alzas importantes en los combustibles. La gente percibe que parte importante del precio final que paga por el litro de gasolina—aproximadamente un 25%— corresponde a su impuesto específico, sin considerar que otra parte es el impuesto al valor agregado (IVA).

Otro hecho que llama la atención es que, salvo el mencionado impuesto a los combustibles, en todos los demás casos, el porcentaje de entrevistados que optan por mantener el valor de los respectivos impuestos es relativamente alta. En efecto, en promedio, más de un tercio (35,5%) de los consultados optaron por la idea de mantener el valor de los mencionados tributos.

En el caso de la eliminación de impuestos también llama la atención que el principal tributo que la gente quiera eliminar es el de timbres y estampillas. Sobre el particular parece razonable pensar que, dado que es el impuesto que se aplica a todas las operaciones de crédito⁵, y que éstos han ido siendo cada vez más accesibles a la población, la gente conoce muy bien de qué se trata y cómo le afecta.

En todo caso, y dados los bajos niveles de aprobación a la eliminación de los demás impuestos, todo parece indicar que la población chilena tiene plena conciencia de la justicia y necesidad de pagar impuestos.

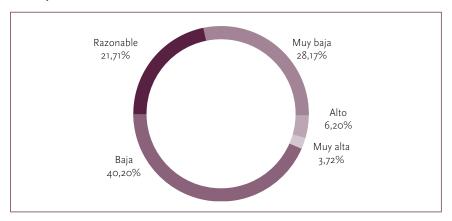
Impuestos específicos	Bajar	Mantener	Subir	Eliminar
IVA	51,88	36,27	6,67	5,18
Combustibles	78,53	9,65	2,15	9,67
Renta	51,24	33,37	12,11	3,28
Contribuciones	45,77	39,39	10,33	4,52
Herencia	35,27	34,44	13,77	16,43
Timbres y estampillas	39,88	34,18	3,79	22,14

^{5.} Este impuesto se paga al solicitar créditos de: consumo, hipotecario, automotriz o, incluso, un crédito para repactar otro crédito.

2.3 Percepción de la carga tributaria de las empresas

A diferencia de lo que ocurre con las personas, la mayoría de la gente piensa que las empresas pagan poco impuesto. Cuando se consultó por la carga tributaria que éstas soportan, más de un 68% señaló que era baja o muy baja. Ello explica la aceptación general de la población a una reforma tributaria que subiera los impuestos, pero siempre que afectara sólo a las empresas. De hecho, un 66,4% de los consultados se manifestó por esta opción.

Gráfico N° 4: En su oponión la carga tributaria que actualmente están pagando las empresas es:



Llama la atención, sin embargo, que esta opinión mayoritaria se sostenga junto con otras que indican lo relativamente bien informada que está la población respecto de algunos efectos negativos que podrían generarse por las alzas de impuestos. Los gráficos 5, 6 y 7 señalan, por ejemplo, el amplio acuerdo (70,7%) en cuanto a que una medida como esta podría generar problemas de desempleo; o que con estas alzas las empresas más perjudicadas son las pequeñas y las medianas (64,3%); y que, finalmente, los últimos perjudicados suelen ser los propios ciudadanos, pues casi el 62% señala que las empresas tienden a trasladar el costo del alza al precio final que pagan los consumidores.

Gráfico N° 5: Aumentar los impuestos a las empresas genera más desempleo

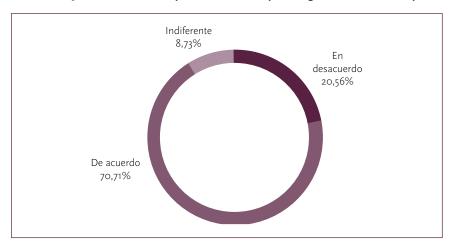


Gráfico N° 6: Frente a las siguientes afirmaciones, diga si está de acuerdo, en desacuerdo o le es indiferente: Si se aumentan los impuestos a las empresas, las más perjudicadas son las PYMES.

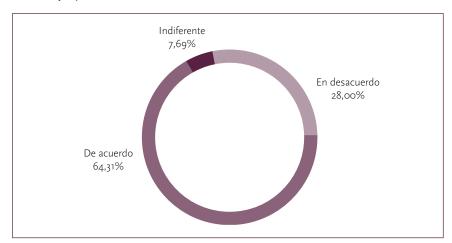
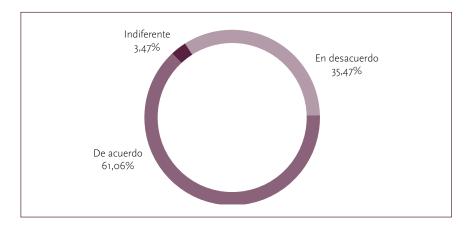


Gráfico N° 7: Frente a las siguientes afirmaciones, diga si está de acuerdo, en desacuerdo o le es indiferente: Si se aumentan los impuestos a las empresas, éstas suben los precios, por lo que al final siempre terminan pagando las personas el alza.



2.4 Mayor libertad para los contribuyentes

Otra opinión asentada con mucha fuerza en la población es la idea de tener mayor poder de decisión sobre la forma en que se gastan los impuestos que pagan. En primer lugar, la mayoría cree que el uso que el Estado le está dando a los recursos que le entregan los contribuyentes es deficiente. De hecho, al consultarse sobre cómo cree que está siendo gastado el dinero que paga por impuestos, el porcentaje de respuestas que se agrupan en las opciones "regular" (32,1%); "mal" (32,7%) y "muy mal" (22,44%) abarcan casi el 90% de las opiniones.

En segundo lugar, y a raíz de lo anterior, la mayoría apoya la idea de poder decidir dónde se gastan, al menos, una parte los impuestos que aporta. Frente a la pregunta "si pudiera elegir, ¿le gustaría decidir dónde debieran gastarse los impuestos que usted paga?" un 94% respondió afirmativamente. Esta idea, conocida en doctrina como democracia tributaria, podría constituir una gran herramienta para legitimar aún más el pago de tributos por parte de los ciudadanos.

En tercer lugar, la gente ve muy necesario apoyar a las familias, dándoles más libertad en cuanto a la carga de impuesto que deben pagar al Estado.

La mayoría de los encuestados valora muy positivamente la idea de poder descontar de sus impuestos algunos gastos relacionados con la educación de sus hijos. Esta iniciativa bien podría abarcar, además, otro tipo de gastos, pero los relacionados con educación parecen ser en la actualidad los más sensibles.

Una medida de esta naturaleza parece de toda justicia, pues, hoy en día, un grupo familiar puede pagar mayores porcentajes de impuestos que una empresa. En efecto, mientras éstas pagan en torno al 20% (incluso 17% si se respeta la transitoriedad señalada precedentemente), las personas pueden llegar a pagar el doble (40%). Por otro lado, contribuiría a corregir una situación de evidente inequidad, cual es que dos trabajadores, a igual remuneración, pagan la misma tasa, aunque uno sea soltero y el otro un padre de familia numerosa que debe afrontar muchos más gastos.

Gráfico N° 8: Los impuestos que usted paga son los ingresos de Chile. ¿Cómo cree que ese dinero esta siendo gastado por el estado?

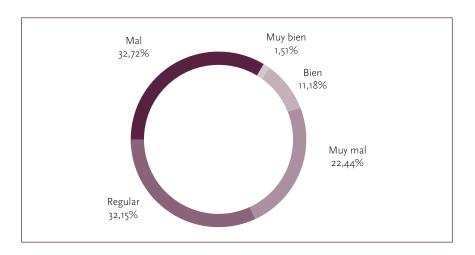
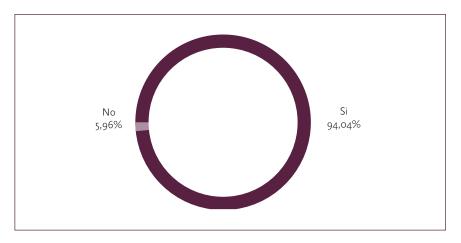


Gráfico N° 9: Si pudiera elegir, ¿le gustaria decidir dónde debieran gastarse los impuestos que usted paga?



2.5 Impuestos y posición política

Otro dato interesante es que la gente no asocia tan directamente la posición política (en términos de derecha o izquierda) con las alzas o rebajas de impuestos. Casi un 60% dice estar en desacuerdo con que bajar los impuestos es una idea típica de los gobiernos de derecha, y sólo un 22,2% sostiene esta afirmación. Por otro lado, un 51,5% está en desacuerdo con que subir los impuestos sea una medida típica de los gobiernos de izquierda, mientras que un 27% sí está de acuerdo.

Finalmente, debe tenerse en cuenta que cada vez que se propone un alza tributaria para la población en general, no sólo son argumentos técnicos los que hay que poner sobre la mesa, sino también los de tipo político. La oportunidad de hacerlo, el sujeto gravado y los fines para los cuales se prevé la mayor recaudación, son elementos claves para generar respaldo ciudadano. En el caso particular, consultada la gente sobre si al actual Gobierno le conviene hacer una reforma tributaria en los términos en los que se ha públicamente propuesto, el 62% dice que no, mientras que el 38% restante se inclina por la afirmativa.

Conclusiones

A manera de síntesis, las principales conclusiones son:

- 1. Una amplia mayoría cree que es necesario hacer una reforma tributaria, pero encaminada a rebajar los impuestos de las personas que se perciben muy altos.
- 2. Al mismo tiempo, se acepta la posibilidad de subir los impuestos a las empresas, ya que su carga impositiva se aprecia como baja.
- 3. Sobre la modificación de algunos tributos que afectan directamente a las personas, un gran porcentaje está por eliminar o reducir el impuesto a los combustibles, y también el de timbres y estampillas.
- 4. Sobre las consecuencias de un eventual aumento de impuesto a las empresas, se cree que las más perjudicadas serían las PYMES y, consecuencialmente, las personas por el efecto sobre el empleo.
- 5. Existe apoyo prácticamente unánime a la idea de poder decidir dónde se gastan los impuestos, y un alto consenso en torno a la idea de rebajar de la base tributaria el gasto en educación.
- 6. Por último, un 61% no cree que sea conveniente para el Gobierno realizar una reforma tributaria que eleve los impuestos.

Impuestos a los combustibles

• 4 de enero de 2012 •

En el actual clima de discusión sobre la posible realización de una reforma tributaria, surge la necesidad de determinar qué gravámenes debiera considerar esta reforma. El impuesto específico a los combustibles aparece en varias de las propuestas de analistas y expertos como uno de los grandes candidatos. Frente a este escenario, la Fundación Jaime Guzmán ha considerado oportuno realizar una consulta pública acerca del tema, con el fin de dar algunas luces en relación a la percepción de la gente. En el presente trabajo se comentan las principales conclusiones.

Introducción

Desde hace ya algún tiempo los rumores sobre una posible reforma tributaria cobran cada vez más fuerza. El propio Presidente de la República ha reconocido estar estudiando seriamente el tema, aunque en un contexto de perfeccionamiento del sistema tributario más que de un cambio importante en la cantidad recaudada. La pregunta, entonces, es sobre qué gravámenes específicamente convendría llevar a cabo las reformas.

En este escenario, la Fundación Jaime Guzmán llevó a cabo una encuesta con el objeto de conocer la percepción de la ciudadanía sobre la carga tributaria que afecta a personas y empresas. Uno de los resultados más reveladores de la consulta fue la gran importancia que la ciudadanía le asignaba a la disminución o eliminación del impuesto a los combustibles por sobre otros impuestos, como el IVA, el de timbres y estampillas, las contribuciones de bienes raíces, el impuesto a la herencia e incluso el impuesto a la renta.

Frente a estos resultados, la Fundación Jaime Guzmán decidió volver a consultar a la ciudadanía, pero esta vez con el objeto específico de conocer su percepción en relación con el impuesto a los combustibles.

Para entender mejor los resultados de esta encuesta, a continuación se presentan algunos antecedentes sobre el impuesto específico a los combustibles:

La ley establece un gravamen a la primera venta o importación de gasolina automotriz y de petróleo diésel. Su base imponible corresponde a la cantidad de combustible expresada en metros cúbicos y actualmente su valor es de 1,5 UTM por metro cúbico en el caso del petróleo diésel y 6 UTM por metro cúbico para el caso de la gasolina automotriz².

Además, estos valores denominados componentes bases, son modificados sumando o restando un componente variable que tiene por objeto ajustar los precios de los combustibles a las variaciones de precios internacionales.

El impuesto nace a raíz del terremoto de 1985 con el objeto de financiar la reparación de la infraestructura pública destruida. El valor inicial era el mismo

¹ Véase Ideas y Propuestas N°85

² SII

que el actual para el caso del diésel, mientras que en el caso de la gasolina correspondía a sólo 2 UTM por metro cúbico.

Aunque el motivo que le dio origen al impuesto específico a los combustibles ya no subsiste, no necesariamente implica que carezca de justificación alguna. Múltiples argumentos se han desarrollado tanto para respaldar la eliminación o disminución, como para apoyar la mantención o incluso el alza de este impuesto. Es por ello que la Fundación Jaime Guzmán ha considerado oportuno realizar una encuesta que recoja la posición de la ciudadanía sobre las características y pertinencia de este impuesto.

1. Metodología

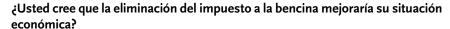
La encuesta es de tipo telefónica y se realizó a través de un cuestionario estructurado de 25 preguntas. El grupo objetivo son hombres y mujeres mayores de 18 años, y la muestra se tomó en la Región Metropolitana, siendo proporcional a la distribución comunal del grupo objetivo de acuerdo al Censo y a la proyección de población realizada por el INE. Dicha muestra fue sorteada de manera aleatoria simple controlando cuotas por comuna, sexo y nivel socioeconómico. La muestra es de 477 casos distribuidos en la Región Metropolitana, su margen de error es de 2,8% y el índice de confianza es de 98,4%.

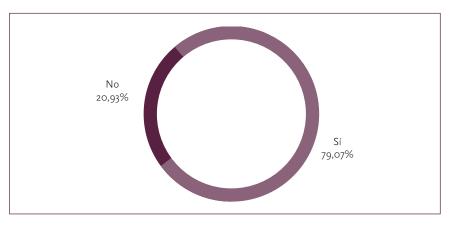
2. Lo que dice la ciudadanía

2.1. A quiénes afecta el impuesto

Hay quienes señalan que el impuesto específico a los combustibles afecta principalmente a los sectores de mayores ingresos de la población, y que por esto, es una buena herramienta de redistribución del ingreso.

Sin embargo, al consultar por el efecto de este impuesto, se observa que casi el 80% de la población siente que este impuesto afecta su situación económica.

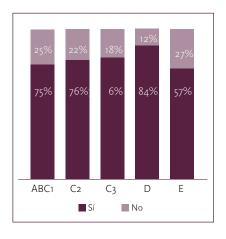




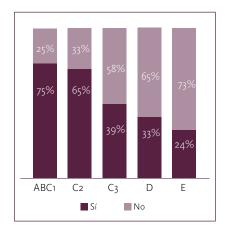
Incluso, si se hace un análisis más detallado, desagregando los resultados por situación socioeconómica, se aprecia que para todos los sectores hay una alta proporción de la población que se siente afectada. De hecho, el sector que manifiesta ser el más afectado es el D con un 84% versus el 75% expresado por el ABC1.

Tiene sentido que, en términos absolutos, el sector más afectado por este impuesto sea el de mayores ingresos porque tiene más autos y son más intensivos en su uso. Sin embargo, en términos relativos el gasto en combustibles representa una mayor proporción de su ingreso para los sectores socioeconómicos más bajos. De hecho, los más afectados serán aquellos con mayor elasticidad de demanda puesto que su consumo se ve fuertemente restringido por el aumento en precios.

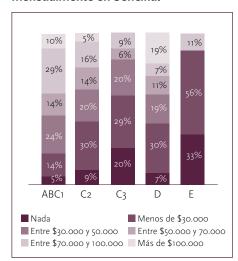
¿Usted cree que la eliminación del impuesto a la bencina mejoraría su situación económica?



¿Tiene ud. auto propio o conduce alguno del cual deba hacerse cargo de la bencina?



¿Aproximadamente cuánto gasta mensualmente en bencina?



Desde esta perspectiva ya no es claro que el impuesto a los combustibles sea una buena herramienta redistributiva.

Según los datos de la encuesta, en promedio una persona que tiene un gasto mensual de bencina y pertenece al nivel socio económico (NSE) D, desembolsa mensualmente alrededor de \$43.333, mientras que esta misma cifra para el NSE ABC1 asciende a \$54.000.

Considerando estas cifras e ingresos promedios de \$389.019 y \$1.956.529 para cada grupo respectivamente³, se tiene que el gasto promedio en bencina significa un 11,14% del ingreso para aquellos que pertenecen al NSE D y un 2,76% para los pertenecientes al NSE ABC1.

A este efecto se le suma el hecho de que parecen ser más sensibles al precio las personas de menores ingresos, con lo que la disminución o eliminación de este impuesto les significaría un aumento en su excedente de mayor magnitud.

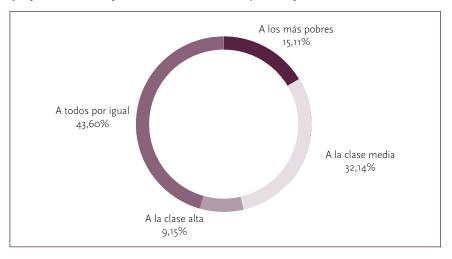
Lo anterior da una idea de cuánto afecta en términos relativos este impuesto a cada segmento de la población y permite presumir que la afectación a las personas de menores ingresos es mayor de lo que generalmente se piensa.

Se sabe que este análisis es muy simple como para considerar sus resultados como concluyentes, y que la comparación está sesgada por el hecho de realizarse entre individuos que efectivamente gastan parte de su ingreso en combustible (proporción que es mucho mayor en los sectores de mayores ingresos), sin embargo, constituye una primera aproximación a lo que ocurre en realidad con este impuesto.

Es quizás por lo anterior que si se les pregunta a las personas sobre quiénes son los mayores beneficiados con una baja en el precio de la bencina, una alta proporción percibe que una disminución en el precio beneficiaría a todos los grupos por igual. No obstante, hay otro grupo que plantea que la más favorecida sería la clase media, y sólo un pequeño porcentaje piensa que esta medida beneficiaría principalmente a los más pobres o al nivel socio económico más alto.

³ Véase Encuesta CASEN 2009





2.2. ¿Corrige la externalidad este impuesto?

Desde el punto de vista puramente económico, la existencia de impuestos específicos tiene sentido sólo en la medida que permitan corregir una externalidad negativa. En este caso el impuesto a los combustibles se justificaría por los múltiples costos sociales que produce el uso de vehículos, entre los que destacan la contaminación, el desgaste de las vías, la congestión, el ruido y los accidentes.

Precisamente este año se realizó, con apoyo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, un estudio sobre el valor del impuesto a los combustibles en Chile⁴. El estudio realiza estimaciones sobre los distintos costos sociales asociados al uso de los combustibles y llega a la conclusión de que el monto actual del impuesto no es suficiente para corregir estas externalidades negativas. Sin embargo, al mismo tiempo plantea que hay maneras más eficientes de corregir estas distorsiones que la sola aplicación de un impuesto a los combustibles. Entre ellas destacan el cobro por transitar en horas punta para internalizar los costos asociados a la congestión y el uso de seguros para internalizar los costos de los accidentes de tránsito. De hecho en

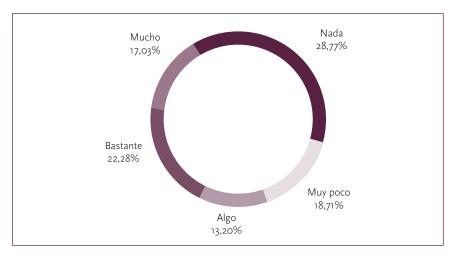
⁴ International Fuel Tax Assessment: An Application to Chile, Ian Parry y Jon Strand.

Chile ambas sugerencias son aplicadas al menos en forma parcial, por lo que el impuesto pierde en parte su justificación.

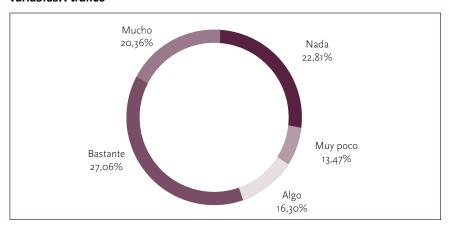
Por lo tanto, a pesar de que el actual impuesto a los combustibles se podría justificar económicamente por el hecho de corregir en parte las externalidades, no lo hace de la manera más eficiente. En este sentido el norte de las políticas públicas más que tender hacia el incremento del impuesto a los combustibles, debiese ir hacia su reemplazo por sistemas de corrección de externalidades más eficientes.

No obstante lo anterior, en la percepción de la gente no se observa una estrecha relación entre el impuesto y la corrección de las externalidades negativas antes mencionadas. Tanto para la contaminación como para la congestión, alrededor del 50% opina que un cambio en el impuesto a los combustibles produciría a los más algo de efecto en estas variables.

¿Cómo cree usted que afectaría una baja del precio de la bencina a las siguientes variables?: contaminación



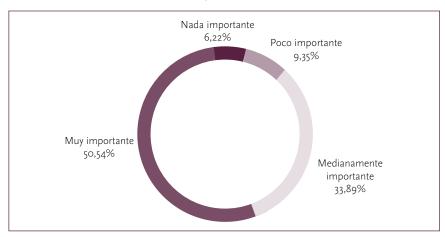
¿Cómo cree usted que afectaría una baja del precio de la bencina a las siguientes variables?: tráfico

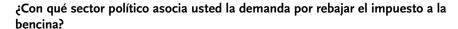


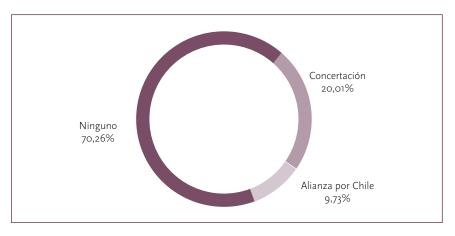
2.3. Relevancia en la discusión tributaria y asociación política

Destaca la gran proporción de personas que consideran que, en caso de realizarse una reforma tributaria esta debiese considerar una disminución del impuesto a los combustibles. Más del 84% piensa que es muy o medianamente importante la consideración de este impuesto en el contexto de una reforma tributaria.

De haber una reforma tributaria ¿Qué tan importante sería para usted que ésta considere una disminución en el impuesto a la bencina?







Otro dato interesante es que, a pesar de que es una discusión que se viene sosteniendo hace bastante tiempo, la propuesta de eliminar el impuesto a los combustibles no se asocia a ningún sector político en particular. Solo un 9,73% de los encuestados asocia la propuesta con la Alianza por Chile, mientras que un 20,01% lo hace con la Concertación, sumando ambas posturas menos del 30% de la población.

3. Conclusiones

- a. Una importante proporción de la población se siente directamente afectada por el impuesto a los combustibles, hecho que se acentúa en los niveles socioeconómicos más bajos. Esto contrasta con la creencia de que este impuesto afectaría solo a los propietarios de automóviles y por lo tanto principalmente a los sectores de mayores ingresos.
- b. Para entender este fenómeno se deben tener en cuenta los efectos en términos relativos que tiene el impuesto a los combustibles sobre los distintos grupos de la población. Si bien las personas de más altos ingresos tienen mayor cantidad de automóviles y son más intensivos en el uso de la bencina, en términos relativos (con respecto a sus ingresos), quienes se ven más afectados son los sectores de clase media y baja, ya que para ellos el impuesto implica un costo mayor en proporción a sus ingresos.

- c. En la percepción de la gente, no se observa una estrecha relación entre el impuesto y la corrección de externalidades negativas como contaminación, congestión, ruido, etc. Por su parte, estudios han demostrado que el actual valor del impuesto es menor del necesario para compensar los costos producidos por estas externalidades. Además, estos mismos estudios plantean que este tipo de impuestos no son una forma eficiente de corregir las externalidades asociadas al uso del combustible.
- d. El impuesto a los combustibles es un tema que los ciudadanos consideran sumamente relevante a la hora de realizar una reforma tributaria. Sin embargo no existe una postura política predominante asociada a la idea de eliminar este impuesto.



Panorama energético en América Latina

• 12 de octubre de 2011 •

Latinoamérica está expuesta a una crisis energética en un escenario en que cada vez es más difícil aprobar nuevos proyectos de generación debido a la presión que ejercen grupos ambientalistas y donde varios países tienden a alterar las reglas del juego y adoptar decisiones que generan inseguridad jurídica para las inversiones. Más que la lógica económica, tiende a primar una visión política. Chile no puede apostar exclusivamente a un tipo de generación energética ni tampoco depender del abastecimiento de un único proveedor. La estrategia debe ser una diversificación de la matriz que permita tener energía segura, limpia y barata, sobre la base de estimular soluciones de mercado con regulaciones transparentes, técnicas y eficientes.

Contexto energético regional

Uno de los rasgos de la realidad latinoamericana actual es la existencia potencial de una crisis energética y sus indeseados efectos en la economía. Realidad que, a su vez, es compleja puesto que algunos países tienen abundancia y disponibilidad de tales recursos (Brasil y Venezuela con el petróleo), otros en cambio son fuertemente dependientes de la importación de los mismos (Chile y Uruguay) y terceros tienen recursos energéticos, pero en un escenario donde no disponen del financiamiento adecuado para optimizar su explotación y, a la vez, no constituyen escenarios atractivos para atraer la inversión de capitales privados externos (como es el caso de Bolivia y Ecuador). Un cuarto grupo comienza a mostrarse incipientemente proclive a las reformas aplicadas para desarrollar una industria que requiere certeza jurídica y voluntad política para su concreción (Colombia y Perú). Como se puede ver, el escenario es incierto y variado para la región.

Un segundo componente de la realidad de América Latina es que el crecimiento económico plantea una mayor demanda de recursos energéticos, lo cual incrementa las vulnerabilidades de algunos países y deja al descubierto las falencias de otros. Hay pues un riesgo que puede expresarse no sólo en la escasez de recursos energéticos, sino también en la declinación de las reservas existentes, en la reducción de la producción o incluso en la disminución de la calidad de la misma cuando nos referimos a los combustibles fósiles, pero también se presenta en la generación de energía, para la cual cada día se imponen más barreras, lo que acrecienta los riesgos asociados independiente de sus fuentes.

El diagnóstico se cierra considerando que mientras aumenta la demanda y se consolida el déficit en exploración, explotación, infraestructura para su producción, transporte y generación de energía, todo lo cual requiere cuantiosas inversiones, varios Estados latinoamericanos responden a esta situación, alterando las reglas del juego con medidas gubernamentales que importan decisiones discrecionales y que generan inseguridad jurídica en el ambiente de negocios. Más que la lógica económica, tiende a primar una visión política de corto plazo sobre el sector energético. Esto aumenta significativamente en los países donde existen movimientos conservacionistas que han logrado instalar posiciones ambientalistas extremas frente al desarrollo de nuevos proyectos, las cuales, más que preservar el medio ambiente, intentan evitar toda intervención del hombre en la naturaleza, impidiendo que el desarrollo alcance a nuevas capas de la sociedad.

41% 42% 27% 24% 21% 16% 14% 0.6% 0,5% 0.1% 0% 0% 0% 0% 0% Nuclear Hídrica Petróleo Térmica Solar Biomásic Eólica Gas Geotérmica a y residuos ■ Chile Matriz Mundia

Gráfico 1: Generación a nivel mundial

Fuente: Ministerio de Energía, Chile

La realidad nos señala que en el mediano plazo no se avizora una transformación relevante del sistema energético mundial que permita pensar en una sustitución masiva de los combustibles fósiles, sean éstos destinados al transporte como a la generación de energía. Ello nos impone el desafío, como nación, de ser capaces de diseñar una matriz que contenga diferentes fuentes energéticas, partiendo por las que se posee en mayor abundancia y donde la hídrica destaca por su limpieza, bajo costo y carácter renovable. No debemos perder de vista que el costo de la energía es un factor de competitividad cada vez más relevante para los países, su factor de indexación en la economía puede hacer que industrias completas dejen de ser rentables, no sólo por la ausencia de suministros sino también por su valor e incidencia en la ecuación de producción.

Uso político de la energía versus eficiencia energética en la región

Algunos países de la región que poseen abundantes recursos energéticos han tendido a hacer un uso preferentemente político de ellos. En el caso de Venezuela, por ejemplo, se han usado los recursos provenientes de la venta del petróleo para financiar políticas redistributivas internas, para financiar la compra de bonos de la deuda pública de otros países de la región o se les ha proporcionado petróleo a precios fuertemente subsidiados a los

gobiernos que considera sus aliados, como es el caso de Cuba, Nicaragua y Bolivia. La estrategia energética venezolana está así directamente asociada a consideraciones de orden político: en lo interno a financiar una política monetaria y fiscal expansiva con fines electorales y en lo externo a ofrecer recursos financieros y energéticos a países deficitarios a cambio de alinearlos o neutralizarlos respecto de su discurso de expansión del socialismo.

Por otra parte, en los últimos años se ha incrementado la intervención del Estado en el ámbito de la regulación de las inversiones entre los países de la región, entre ellas las del sector energético, introduciendo políticas que favorecen las decisiones discrecionales de las autoridades e impulsan la revisión compulsiva de los contratos o el desconocimiento de su vigencia práctica. La alteración unilateral por los gobiernos de los convenios de inversión ha hecho que varios acuerdos se tornen obsolescentes y que, en definitiva, la estabilidad de las reglas del juego –tan relevante para las decisiones empresariales- se relativice, generando incertidumbre en el ámbito de las inversiones.

A comienzos de la década pasada, en medio de la crisis financiera por la que atravesó Argentina, el gobierno estableció la pesificación de la economía y, como consecuencia, las tarifas convenidas con las empresas concesionarias de gas y electricidad se trasladaron a moneda local, imponiéndoseles, además, un congelamiento tarifario. Pocos años más tarde, tras la recuperación de la economía, el gobierno argentino se vio enfrentado a un aumento de la demanda energética interna que no podía enfrentar porque durante muchos años postergó la realización de inversiones en la infraestructura de generación. La respuesta fue una nueva intervención estatal que restringió las exportaciones de las concesionarias privadas a países vecinos, tales como Chile. Este es un caso ilustrativo: a pesar de que Argentina dispone de gas natural para exportar sufre una crisis de abastecimiento debido a una mayor demanda interna derivada de la ausencia de exploración y falencias de infraestructura en el transporte desde la generación a la distribución. La amenaza del gobierno argentino de caducar las concesiones a las empresas que no registren niveles adecuados de inversión no hace sino confirmar que uno de los más complejos problemas que enfrenta este país en materia energética está relacionado con su infraestructura deficitaria. Sin embargo, no es con la intimidación regulatoria, ni con los controles de precios, ni con los límites impuestos a las exportaciones, que se va a lograr mayor inversión en infraestructura de parte de las empresas privadas. La respuesta está en generar climas de seguridad jurídica y ofrecer una mejor calidad y estabilidad institucional a los inversionistas.

Bolivia, por su parte, que es un gran proveedor potencial de gas natural tiene carencias financieras tan profundas que hacen imposible que el Estado pueda, por sí solo, explorar y explotar este recurso. Cuando a comienzos de la década pasada tuvo la posibilidad de construir redes de gasoductos que le permitieran proyectar la exportación más allá del vecindario, los estallidos sociales, las consignas nacionalistas y la visión política de corto plazo hicieron abortar esta alternativa de expansión. Posteriormente, con la nueva Ley de Hidrocarburos se triplicaron los impuestos sobre la producción y luego vino la nacionalización de las empresas que operan en el sector gasífero y la imposición de volúmenes de producción y precios a las exportaciones de gas. En efecto, el gobierno del Presidente Morales nacionalizó los hidrocarburos y ocupó militarmente las instalaciones productivas, colocando a las empresas extranjeras que operaban en el sector frente a la disyuntiva de suscribir nuevos contratos de concesión o irse del país. Esta expropiación flagrante fue justificada como una acción de "recuperación de lo que corresponde al pueblo de Bolivia".

También Ecuador se sumó a esta ola de estatizaciones a partir del año 2002, con la llegada del Presidente Correa al poder, terminando unilateralmente los contratos de extracción petrolera y obligando a las empresas del sector a devolver inmediatamente al Estado las concesiones, equipos y maquinarias utilizadas tanto en la exploración como en la producción.

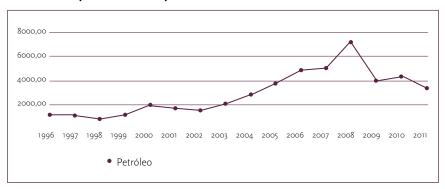
Durante el año 2005 se llegó a un consenso entre los países de la región acerca de la necesidad de configurar un proyecto de integración que se denominó "anillo energético". A poco andar los países concurrentes debieron aceptar que, más allá de la construcción física de gasoductos y oleoductos o del tendido de redes eléctricas, las mayores dificultades provenían de la asimetría e inestabilidad regulatoria, variable que condicionaba negativamente cualquier mejoramiento en el ámbito de la infraestructura. Esta integración energética con países institucionalmente poco confiables respecto de sus acciones futuras fue gravitante en que distintos países involucrados originalmente en esta iniciativa, en definitiva, terminaran desahuciándola en la práctica al darse cuenta que condicionaba sus respectivas políticas energéticas locales y limitaba la flexibilidad de sus economías.

Este escenario poco atractivo para la inversión privada –especialmente la extranjera– se desarrolla en un contexto de creciente demanda energética que dice relación con el mayor crecimiento económico que experimentan algunos países de la región.

Relevancia de la energía para Chile

Para Chile su principal problema en materia energética es la dependencia que le ocasiona ser un país importador neto de recursos energéticos. En Chile hoy debiera primar la urgencia de avanzar rápidamente hacia la diversificación de las fuentes abastecedoras de energía. Luego de la crisis del gas con Argentina, se volvió a potenciar la construcción de centrales hidroeléctricas, las que en la década de los noventa estuvieron fuertemente cuestionadas por grupos de presión ambientalistas, los cuales ahora vuelven a hacer sentir su oposición a toda forma de generación a costos razonables. En un país que posee abundantes recursos hídricos, la generación hidroeléctrica es una opción imposible de eludir. Además, resulta una paradoja regional que teniendo vecinos con grandes reservas de recursos energéticos, el país deba recurrir a la importación desde países tan lejanos como Indonesia para abastecer su mercado interno.

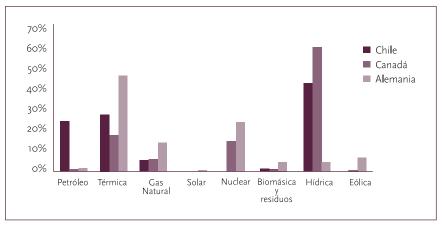
Gráfico 2: Importaciones de petróleo



Fuente: Banco Central de Chile; Valores Fob (MU\$)

Nuestro país, al ser un importador neto de petróleo se ve afectado por su precio en el mercado internacional, dato que no es menor al revisar la cifra de dicho desembolso. En los últimos años estos valores se han disparado, lo que ha causado un alza generalizada de precios en el transporte y la energía, si consideramos que el petróleo representa cerca del 25% de nuestra matriz de generación, podemos entender el nivel de indexación que éste tiene en la economía. El gráfico N°2 muestra los valores FOB de dichos desembolsos, los que previo a la crisis del 2008 se elevaron a más de 7.000 millones de dólares.

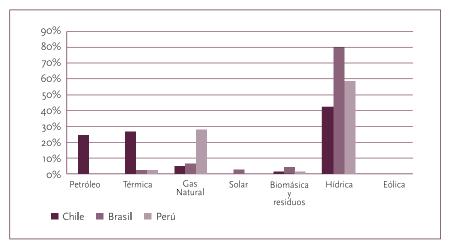
Gráfico 3: Chile vs países desarrollados



Fuente: Ministerio de Energía, Chile

Como se advierte en el gráfico N°3, al comparar nuestra matriz de generación con la de países desarrollados, en este caso Alemania y Canadá, podemos apreciar al menos dos consideraciones que nos debieran llevar a pensar más detenidamente en nuestro potencial de crecimiento. Primero, que la energía nuclear es una alternativa relevante en ambos casos y, segundo, el bajo impacto de la energía solar en el total. En Alemania entre el petróleo, la energía térmica y el gas natural concentran más del 60% de su matriz de producción, mientras que en Chile la misma combinación genera el 56%, dejando espacio para aumentar la generación por la vía de gas natural, en el caso de que nuestros vecinos tuvieran la estabilidad institucional y la voluntad de respetar los contratos suscritos sin sucumbir ante los vaivenes de la discrecionalidad de sus gobernantes.

Gráfico 4: Chile y sus vecinos



Fuente: Ministerio de Energía, Chile

Como se observa en el gráfico N°4, Brasil centra gran parte de su matriz en la energía hídrica, representando prácticamente el 80% de su producción energética, a pesar de ser uno de los productores importantes de petróleo en la región. Lo mismo ocurre con Perú, donde el 58% de la energía se produce con este tipo de fuente. Esto no es menor en un escenario donde los costos son relevantes, pero también lo es el impacto de nuestras acciones frente al medio ambiente. Chile tiene un gran potencial de crecimiento en la generación hídrica por lo que es necesaria una acción decidida para avanzar en una matriz energética más segura, limpia y barata, lo cual no es una utopía.

Al hacer un análisis temporal, podemos determinar que la matriz de generación eléctrica de nuestro país ha cambiado significativamente en las últimas dos décadas. El año 1994, el 83% de la capacidad instalada del país era hidroeléctrica y sólo el 17% era termoeléctrica. En los últimos 17 años, la composición de la matriz energética prácticamente se invirtió, pasando a conformarse de un 42% hidroeléctrico y, al sumar toda la generación termoeléctrica (carbón, petróleo, gas natural y biomasa), se llega al 58%.

Esto no deja de ser paradojal, ya que los activos movimientos ecologistas centran su oposición en los proyectos hídricos, pero no alzan su voz con igual énfasis para demandar que los combustibles fósiles no se utilicen en la

generación de electricidad. Es más, como respuesta a las necesidades, se ha debido importar de la otra orilla del Pacífico gas natural licuado, lo que si se midiera por la huella de carbono sin duda nos daría desagradables sorpresas.

180.00 OFCD 170.00 Norte 160.00 América 150.00 OECD 140.00 Europa 130.00 120.00 América 110.00 Latina 100.00 90.00 Chile 80.00 1994 1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008

Gráfico 5: Emisión de CO2 por kwh generado (año 1994=100)

Fuente: International Energy Agency (IEA)

En efecto, en el gráfico N°5 podemos apreciar la cantidad de CO2 emitido por nuestra matriz por cada kilowatts generado, lo cual nos deja muy mal parados frente al desafío del calentamiento global, incluso si nos comparamos con el promedio de la región. Se aprecia que una baja importante de las emisiones se obtuvo cuando se combinaron dos fuentes de generación importantes, el gas natural proveniente desde Argentina y la entrada en plena operación de dos centrales hídricas, pero en la medida que nos quedamos sin gas producto de la crisis política trasandina y la paralización de los proyectos hidroeléctricos, nuestras emisiones se dispararon a niveles alarmantes como contribuyentes de contaminación.

Conclusiones

El riesgo energético en América del Sur, como se ha visto en esta panorámica visión, tiene una fuerte incidencia en el clima de negocios y en el perfil de competitividad de los países. El auge del populismo en varios países de la región, con su componente nacionalista, importa un deterioro en los procesos productivos energéticos. No sólo porque ahuyenta capitales necesarios

para la explotación, sino porque además provoca en los países afectados un aislamiento del mejoramiento tecnológico.

El intervencionismo estatal, típico de los gobiernos populistas de la región, afecta el manejo de las empresas del sector energético en cuanto se ven incentivadas a dejar de lado criterios de eficiencia, produciéndose una subordinación de decisiones -que debieran ser esencialmente técnicas- a los intereses políticos del grupo gobernante. A su vez, las decisiones discrecionales que adopta el aparato estatal redundan en inseguridad jurídica para las empresas energéticas porque surge la amenaza de mayores regulaciones y de que se alteren las reglas del juego, por ejemplo, para desconocer los contratos suscritos. Finalmente, el incremento de los impuestos y de los royalty a las empresas privadas concesionarias de permisos de explotación de recursos energéticos actúa desincentivando la atracción de inversiones en el sector. La inversión extranjera, que tanto costó que retornara a América Latina en décadas pasadas, percibe que las instituciones pierden credibilidad, lo cual tiene un efecto multiplicador hacia otros sectores de la economía.

En lo que se refiere a Chile, el mercado energético nacional no puede ser monodependiente en un doble sentido. No puede apostarse exclusivamente a un tipo de generación energética ni tampoco depender del abastecimiento de un único proveedor. La estrategia debe ser una diversificación de la matriz energética que permita contar con energía segura, limpia y lo más barata posible, y al mismo tiempo funcional a la reducción de nuestras emisiones.

En definitiva, como en todas las actividades económicas, el mercado aparece como la opción más acertada y más segura, sin perjuicio de marcos regulatorios transparentes, técnicos y eficientes. Con semejante énfasis habría una mayor y permanente preocupación por la infraestructura para atender de manera eficaz el incremento de la demanda; habría estabilidad en las reglas del juego y se eliminarían distorsiones en un escenario de competencia por ofrecer energía segura y a precios moderados; habría, en fin, una difusión del avance tecnológico por cuanto de él no sólo se benefician los actores empresariales que lo aplican sino también los consumidores. Introducir más mercado en un área tan sensible al riesgo atenuaría la intensidad de los conflictos.

El panorama político latinoamericano

• 9 de noviembre de 2011 •

Como es tradicional, algunos números de "Ideas & Propuestas" están dedicados a analizar temas de relevancia internacional. En esta oportunidad ha parecido conveniente hacer un breve repaso de la realidad política latinoamericana, pues el futuro del continente estará marcado por dos importantes factores: una serie de procesos electorales y una creciente incertidumbre sobre la marcha de la economía y el crecimiento de cada país. Aunque la región se encuentra mejor preparada, que el año 2010 para enfrentar una crisis internacional, algunos casos son preocupantes dado el tipo de políticas públicas —de corte más bien populista— que se han implementado.

I. Introducción. Una visión general

Como es tradicional, algunos números de "Ideas & Propuestas" están dedicados a analizar temas de relevancia internacional. En esta oportunidad ha parecido conveniente hacer un breve repaso de la realidad política latinoamericana, pues el futuro del continente estará marcado por dos importantes factores: una serie de procesos electorales de variada índole (Guatemala, Nicaragua y Argentina tuvieron elecciones esta semana y Bolivia tiene elecciones en los próximos meses), además de una creciente incertidumbre económica.

Desde el punto de vista macroeconómico el último informe económico de América Latina y el Caribe de la Cepal estima que durante el año 2011 se mantendrá la recuperación iniciada en la segunda mitad de 2009 tras la crisis económica internacional. En este contexto, y tal como se señala en el gráfico, se estima el crecimiento para la región en algo más de un 4% fundado, en gran medida, en el impulso del consumo privado dada la mejora de los indicadores laborales y el aumento del crédito.

Según el informe, la expansión económica repercutirá, también de manera positiva, en el mercado laboral de la región, lo que permite esperar una nueva reducción de la tasa de desempleo de un 7,3% en 2010 a una variación entre 6,7% y 7% en 2011.

Al igual que en los últimos años, se aprecia un crecimiento a tres velocidades en la región. Por un lado, las mayores tasas de expansión se observan en América del Sur, área que crecerá 5,1% en 2011, favorecida por la mejora significativa de sus términos de intercambio. Esta situación se explica por los mayores precios obtenidos por las exportaciones de productos básicos, en los cuales está especializada. En tanto, la subregión centroamericana en su conjunto anotará 4,3% y las economías del Caribe 1,9%.

A pesar de lo anterior, las turbulencias externas comienzan a impactar la región, por lo que se prevé que el año 2012 el panorama será algo más complejo. En efecto, hoy ya vemos como productos tales como el cobre, el estaño y la soja –relevante en las exportaciones de algunos países– están experimentando bajas cuyo impacto, tanto en Argentina en mayor medida, como en Venezuela, están siendo evidentes. Un reciente informe de Morgan Stanley anticipa que si bien la región se encuentra en un mejor pie para enfrentar un escenario

internacional adverso, dicha solidez no es pareja. En este sentido se estima que la economía argentina y venezolana son las economías más vulnerables de la región, siendo Venezuela la que presenta peores perspectivas.

8 6,4 5,9 6.2 6 4,7 3,9 3,6 3,3 4,0 4 2,5 2,4 2,4 2,C 2 0 2 -2,1 -2,1 -4 -3,7 -6 2000 2010 2011 2012 ■ Crecimiento Mundial ■ Países desarrollados ■ Países en desarrollado ■ América Latína y el Caribe

Tasas de crecimiento de la economía mundial, 2009-2012 (en porcentajes)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

II. La situación de algunos países en particular

2.1 México

El panorama en el país del norte es bastante complejo. México ha logrado reducir su dependencia –todavía muy elevada– de los vaivenes de la economía de Estados Unidos, pero el gobierno se ha mostrado incapaz de introducir reformas liberalizadoras a su institucionalidad económica. El ejemplo más visible es el monopolio estatal sobre el petróleo, que ha tenido efectos directos en ralentizar su desarrollo económico. Adicionalmente la lucha del Estado contra los carteles que controlan el tráfico de drogas, ha sido lenta y extremadamente costosa para el gobierno mexicano. Personalidades muy destacadas, como el ex Presidente Fox, plantean ya la necesidad de revisar esa

política. A lo anterior se suman algunas cifras desalentadoras en el panorama económico, porque se espera un leve aumento del desempleo y el Banco Central acaba de ajustar su proyección de crecimiento.

Desde el punto de vista político, la campaña electoral con miras a las elecciones presidenciales del 2012 se está iniciando con la postulación de varios precandidatos en cada uno de los principales partidos (PAN, PRI y PRD). Las primeras encuestas coinciden en dar una considerable ventaja al saliente gobernador del Estado de México, Enrique Peña Nieto, estrella ascendente del PRI de gran apoyo en medios de comunicación, simpatía popular y un discurso todavía muy poco definido.

2.2 Centro América

Para Guatemala, el FMI ha proyectado un crecimiento de la economía guatemalteca de un 3% para el año 2012, cifra equivalente a la pronosticada para este año. Desde el punto de vista político, el reciente triunfo en segunda vuelta del candidato derechista del Partido Patriota, Otto Pérez Molina, quien tiene un discurso muy prometedor en materia de seguridad ciudadana, marcó el fin de una reñida contienda electoral.

Nicaragua, por su parte, será probablemente el país del Caribe que más crecerá este año con un pronóstico de 4%. Sin embargo, las perspectivas para el 2012 de acuerdo a las estimaciones del FMI no son muy auspiciosas. En efecto, en dicho organismo hay preocupación por la tardanza en la implementación de reformas estructurales, tales como disminución de gasto público y fomento a la inversión privada, las que en un año electoral son muy difíciles de materializar. Además, Nicaragua acaba de terminar su proceso electoral. Tal como se estimaba, el presidente Ortega fue reelegido, pero el proceso fue poco transparente por lo que el candidato liberal independiente, Fabio Gadea, y el candidato del Partido Liberal Consitucionalista (PLC), Arnoldo, han manifestado su disconformidad con el proceso.

Honduras ha seguido la tendencia de la recuperación prevista en la actividad económica mundial. Se espera que su crecimiento continúe en alza, apoyado en el Acuerdo Stand By suscrito por el Gobierno de Honduras y el FMI a inicios de octubre de 2010. En este sentido, el Banco Central hondureño continuará

^{1.} Morgan Stanley Research, October 17, 2011. Economics.

implementando una política monetaria que permita mantener un adecuado nivel de liquidez en su economía. A su vez, en el sector público, se prevé que las medidas de reforma del Sistema Tributario Nacional y la Racionalización del Gasto Público (aplicadas desde 2010) orientadas al aumento de los ingresos tributarios y a la contención del gasto corriente, mejoren la situación fiscal del Gobierno².

Desde el punto de vista político, y a diferencia de sus vecinos, Honduras, ha logrado avances sorprendentes. El Presidente Porfirio Lobo, que ha dotado a su país de gran estabilidad, logró—mediante una negociación en que participaron los gobiernos de Colombia y de Venezuela— la reincorporación de su país en la OEA, y poder ser invitado a la próxima cumbre del Celac en Venezuela en diciembre.

El caso de El Salvador es más preocupante. Su economía no mejora y nada asegura que esa situación no cambie de aquí a un par de años. El último informe de la CEPAL indica que el Producto Interno Bruto de El Salvador crecerá 2,5% en 2012, el avance más bajo de toda la región, incluido el Caribe. Destacados analistas salvadoreños estiman que los principales problemas que enfrenta la economía son el desempleo, las desigualdades y los desequilibrios macroeconómicos. Situaciones que no parecen estar siendo abordadas por las autoridades del país. A nivel político habrá elecciones en marzo de 2012, sin que aún haya claridad respecto de los posibles candidatos. El Presidente Funes ha logrado, por el momento, tender puentes hacia sectores de la oposición de derecha y no ceder ante las demandas de radicalización del frente izquierdista que lo eligió. Sin embargo, aún no ha logrado avanzar mucho en reformas estructurales, por lo que el país presenta déficits estructurales relevantes.

República Dominicana tiene un crecimiento proyectado de 5,5% para el próximo año. Si se alcanza, el país habrá crecido –durante el actual periodo de gobierno– a una tasa promedio anual de 8,4%. Este desempeño económico es uno de los más dinámicos del mundo. La inflación proyectada es del 5,81%, y la deuda pública llegará a un 38% del PIB. En el ámbito político hay elecciones en mayo, se presume que la disputa se dará entre Danilo Medina, del PLD y el candidato del PRD y ex Presidente, Hipólito Mejía.

Para Panamá el futuro es más auspicioso. De acuerdo a las expectativas del FMI será el motor económico de la región, con un ritmo de crecimiento

^{2.} http://www.bch.hn/download/programa_monetario/programa_monetario_2011_2012.pdf. pág. 27

del 7,4% en 2011 y del 7,2% en 2012. La inflación proyectada, en tanto, es del 4,9% y del 4,4%, respectivamente. En relación al déficit por cuenta corriente las proyecciones señalan que éste se situará en un 12,5 % del PIB en 2011 y se mantendrá estable en 2012, cuando se espera que registre un 12,6%. En el ámbito político el presidente Martinelli ha experimentado, en lo que va de su mandato, una baja de popularidad. Ésta llega al 46%, lo que sumado a su reciente ruptura con su vicepresidente, el Ministro de RR.EE y líder de su aliado partido panameñista, podría ocasionarle algunos inconvenientes.

2.3 Venezuela

A pesar de mostrar cifras favorables de crecimiento para este año, Venezuela se presenta como uno de los países más inestables de la región. En el último informe de Morgan Stanley Research se establece que Venezuela es uno de los países más vulnerables frente a una crisis económica internacional. La afirmación se funda en un creciente déficit en la balanza de pagos, debilidad en el balance fiscal y escasas reservas internacionales las que pueden verse sometidas a mucho estrés en caso de una crisis mundial.

La situación política también es inestable. Las elecciones en Venezuela han sido adelantadas en dos meses —para octubre de 2012— buscando, aparentemente, facilitar la reelección del Presidente Chávez contra una oposición que manifiesta su ánimo de enfrentarlo unida, pero que aún no define su candidato ni demuestra certezas frente a la unidad.

Adicionalmente, la enfermedad del presidente Chávez, ha tenido dos interpretaciones. Para algunos la gravedad del estado de salud del mandatario es fingida con el objetivo de conmover al electorado. Para otros, por el contrario, el presidente se encuentra en peor estado del que confía, lo que puede impedirle participar en su campaña con el brío y personalismo que le son habituales. Los que afirman lo anterior se basan en un artículo recientemente publicado que señala que el presidente Chávez padece de "sarcoma de psoas", derivado de un tumor en la ingle que le fuera extirpado en Cuba, cuyo pronóstico no es muy alentador.

Con todo, hay distintas especulaciones respecto de la posibilidad de que Chávez deje un sucesor capaz de heredar su carisma ante el electorado popular, su control de la burocracia gobernante y su ascendiente en las Fuerzas Armadas. Entre los nombres que circulan está el de su hermano Adán, de larga

ascendencia marxista, y el Ministro de Relaciones Exteriores Nicolás Maduro, quien hoy es uno de los pocos hombres que tiene acceso al mandatario. Maduro tiene fama de ser más moderado, lo que se refleja en que por primera vez en varios años un ministro de RR.EE venezolano hará una visita a México, país que había sido antes tratado como servidor del imperialismo por Chávez. Algunos analistas han llegado a temer que, de agravarse la enfermedad del presidente, se pueda producir un desequilibrio político mayor, como un golpe militar.

2.4 Colombia

Colombia aspira a crecer un 5% para el año 2012, siendo la estimación para este año de un 4,6%. Esta cifra la sitúa a juicio del FMI como el tercer país con mayor crecimiento en la región. Desde el punto de vista político, el presidente Santos cuenta con un alto nivel de aprobación popular, logros económicos y clara mayoría en el Congreso. Adicionalmente enfrenta una oposición política muy debilitada encarnada en el Partido Liberal y el Polo Democrático de izquierda. Paradójicamente su principal crítico parece ser su antecesor el ex Presidente Uribe.

En el ámbito de la política interna, a pesar de los reconocidos éxitos obtenidos en la tarea de reducir la fuerza de la guerrilla de las FARC y del ELN, —e imponer el dominio del Estado en zonas antes controladas por esos grupos y por paramilitares— durante esta administración se ha ido perdiendo el ritmo ascendente de control gubernativo. Los paramilitares han reaparecido en parte, llamados ahora Bandas Criminales, y las FARC mantienen su control sobre algunas regiones, volviendo al uso de tácticas guerrilleras de menor escala. La pérdida de poder por parte de la guerrilla y el narcotráfico han sufrido una sensible baja desde Uribe, pero es necesario tener presente que no es descartable la idea de que haya un retroceso en estas materias y que se esté volviendo a épocas anteriores. Cabe recordar que en pocas épocas el gobierno colombiano ha tenido un control total sobre todo el territorio nacional. La reciente operación de seguridad, que finalizó con la muerte de Alfonso Cano—número uno de las FARC- se convertirá probablemente en uno de los grandes triunfos del presidente Santos en la lucha contra estos grupos armados.

2.5 Ecuador

El crecimiento para el 2011 debiera alcanzar el 5,1%, sin embargo las expectativas para los años siguientes son un poco menores. En efecto,

el gobierno ecuatoriano prevé que el crecimiento de la economía en 2012 alcance el 4,2 % y, adicionalmente, se espera que la inflación el próximo año concluya con una tasa del 3%³. Por otro lado, se espera que exista una relativa estabilidad en los precios del crudo, el principal producto de exportación de Ecuador, según previsiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (Opep).

Desde el punto de vista político hay poco de nuevo, pues el Presidente Correa gobierna con escaso contrapeso y, aunque experimentó una derrota en el último referéndum (sobre control del Poder Judicial y de la prensa), los partidos opositores de izquierda y de derecha no logran cohesionarse ni tienen líderes capaces de competir con el carisma del actual mandatario. No obstante su populismo –más declamatorio que práctico– y sus medidas proteccionistas, Correa no sigue la vía más estatista de su par Chávez y la mantención del precio del petróleo le da sustento al modelo.

2.6 Perú

A pesar de los temores iniciales debidos a la elección del presidente Humala, Perú sigue siendo el mayor ejemplo de la región. Para este año se proyecta, un crecimiento proyectado de 6,5% y un pronóstico bastante auspicioso para el 2012, donde se espera que a pesar de las turbulencias internacionales crezca en torno al 6%. Las proyecciones se fundan en que en el manejo económico se mantiene la ortodoxia heredada. En efecto, el actual Ministro de Economía viene de ser Viceministro de Hacienda de Alan García y el Presidente del Banco Central conserva su puesto de la administración anterior. La aprobación de algunas medidas sociales y un exitoso acuerdo con las empresas mineras para aumentar su contribución al Estado han merecido una generalizada aceptación y el beneplácito del sector privado.

Por su parte, el Presidente Humala ha mantenido un perfil muy bajo, dejando en apariencia el manejo del gobierno al Primer Ministro Salomón Lerner y a un gabinete en que predominan los ahora moderados integrantes de la llamada "izquierda caviar" y que, como el Ministro de Relaciones Exteriores Rafael Roncagliolo, se declaran casi social demócratas.

^{3.} http://inflacion.com.co/inflacion-2012-colombia.html

^{4.} Esta expresión, usada con sentido peyorativo, se refiere a aquellos que proclaman tener ideas de izquierda pero cuyo nivel de vida u origen social se aleja de los cánones que algunos suponen propios de una persona de izquierda.

La oposición fujimorista y de algunos parlamentarios elegidos en la lista de Kuczinsky muestra poca actividad. Aprobó con bastante facilidad la elección de autoridades del Congreso y las primeras iniciativas legales. Tal parece que la mayor resistencia al nuevo gobierno proviene de la familia del presidente, de sectores minoritarios en el Congreso y de organizaciones sociales que esperaban un mejor cumplimiento de las promesas más rupturistas de su campaña.

Con todo, queda por ver si en los meses que vienen el Presidente Humala mantiene su conducta prescindente, deja gobernar a Lerner y no se produce una ruptura entre éste y los militares cercanos al Jefe de Estado, elegidos más por amistad que por representar a los mandos de las FF.AA.

2.7 Bolivia

La Cepal pronostica para este año un crecimiento cercano al 5,3%, sin embargo, la misma organización alerta sobre una eventual caída para el año 2012. En el ámbito político, Bolivia atraviesa nuevamente una etapa difícil, que ha puesto de manifiesto la distancia ideológica existente entre los indigenistas seguidores de las doctrinas del Vivir Bien y de la Pachamama y el sector marxista que domina los principales cargos del Estado.

La marcha indígena que protesta contra la construcción de una carretera (financiada por Brasil) en una zona protegida muestra el contraste entre las políticas "desarrollistas" del modelo socialista que defiende el Vicepresidente García Linera y los principios registrados en la Constitución de 2009, que creó el Estado Plurinacional y establece el reconocimiento a los derechos de 36 etnias. En este contexto hay que resaltar que los opositores a la carretera del Tipnis sostienen que su construcción no sólo tiene por objeto satisfacer una presión de Brasil, sino también el de abrir nuevos territorios para los plantadores de coca del Chapare, donde Evo inició su carrera política. Aunque el gobierno sostiene que la coca allí producida está destinada al "acullico", muchos sostienen que la mayor parte de la coca cultivada en ese sector se destina a la fabricación de cocaína.

El 16 de octubre recién pasado Bolivia eligió por sufragio popular a los integrantes de su Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Constitucional y de

^{5.} Pequeño bolo de hojas de coca que se masca para prevenir o disminuir los efectos del apunamiento.

otras dos cortes. Los candidatos estaban aprobados por el Congreso en el que predomina el MAS gobernante, sin embargo, la dispersa oposición, incluyendo la del izquierdista Movimiento Sin Miedo, planteó el voto nulo o la abstención, opción que resultó victoriosa. Producto de lo anterior Evo se ha visto aún más debilitado, lo que lo hace ver más difícil su re reelección el 2014.

2.8 Brasil

Según las nuevas previsiones divulgadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI), se constata un enfriamiento de este motor económico de la región. Las proyecciones para la nación carioca tienen una estimación del 4,5 %, mientras que para el 2012 se proyecta un poco menor. Lo anterior ha sido enfrentado por la presidenta Dilma Rousseff quien, en su afán de evitar un recalentamiento de la economía y el aumento del valor de la moneda local, ha mostrado un cierto proteccionismo. Ello hace presumir algunos efectos negativos para el comercio con Argentina.

En el plano político, el gobierno brasileño continúa concentrado en la política interna. Discretamente, la presidenta Rousseff ha ido desmantelando poco a poco el aparato de poder dejado por su mentor Lula, obteniendo con ello una alta popularidad, cercana al 70% de aprobación⁶. Asimismo, la Presidenta ha mostrado un ánimo de combatir la corrupción heredada que le ha llevado a destituir ya a cinco ministros designados a los inicios de su gestión, cuando aún debía depender de la máquina partidaria del Partido Trabajador y sus aliados.

Finalmente, Rousseff se muestra menos activa que Lula en política exterior, con menos viajes, de menor duración y con reducidas comitivas. A la vez, exhibe una mayor preocupación por temas de derechos humanos y menor disposición a enfrentar a Estados Unidos, lo que ha determinado el votar contra Irán en Naciones Unidas.

2.9 Paraguay

Para Paraguay, el FMI prevé una ralentización del crecimiento del PIB real, que pasará del 15,3% en 2010 al 5,6% en 2011 y al 4,5% en 2012. Hace seis meses, el Fondo pronosticaba una expansión del PIB del 5% para 2011.

^{6.} http://lta.reuters.com/article/topNews/idLTASIE7A7BQV20110930

La inflación seguirá una trayectoria ascendente y pasará del 4,7% en 2010 al 9,6% en 2011 y al 9% en 2012. El FMI pronostica, asimismo, un déficit por cuenta corriente del 4,1% en 2011 y del 3,7 % en 2012. En cuanto al desempleo, se reducirá ligeramente desde el 6,1 % de 2010 al 5,9 % en 2011 y al 5,5 % en 2012.

Desde el punto de vista político, hay poco que destacar, salvo que por ahora Paraguay disputa con Argentina el paso de energía hacia Uruguay. Sin embargo, el brote de fiebre aftosa en su ganado le ha hecho perder gran parte del mercado para sus carnes. En el plano interno el gobierno parece más decidido que antes, a combatir un pequeño brote guerrillero en su interior y el Presidente Lugo parece haber renunciado a sus aspiraciones a ser reelecto el 2013. Además, es difícil que el presidente pueda elegir a un sucesor, debiendo probablemente optar entre candidatos del tradicional Partido Colorado, sus incómodos aliados del Partido Liberal Febrerista (algo divididos a su vez) y el eterno candidato populista: el General Ovando.

2.10 Uruguay

La economía uruguaya experimentará una ralentización en los dos próximos años. El FMI calcula que el PIB real se expandirá un 5% en 2011, la cifra ya anunciada hace seis meses, y un 4,2% en 2012.

En el ámbito político, el Presidente Mujica maneja con habilidad y gran popularidad las luchas de facciones en el Frente Amplio gobernante, donde tienden a chocar las posiciones de sus moderados y de sus extremistas.

2.11 Argentina

El FMI mejoró las previsiones de crecimiento del PIB real para 2011, subiéndolo al 6%. Para 2012 la previsión es del 4,6%. En cuanto a la inflación, el índice de precios de consumo (IPC) se situará, según las cifras oficiales del gobierno argentino, en el 10,2% este año y en el 11,5% en 2012 (en 2010 alcanzó el 10,5%). El FMI recuerda que, según los analistas privados, las cifras reales de inflación serán muy superiores a las oficiales. El superávit por cuenta corriente se reducirá este año al 0,1% del PIB, desde el 0,9% de 2010, y se convertirá en un déficit del 0,5 % en 2012. En cuanto al desempleo, prevé que el índice aumentará al 9% este año, desde el 7,7% de 2010, y se reducirá ligeramente al 8,5 % en 2012.

En el plano interno, Cristina Fernández acaba de ser reelegida con una aplastante mayoría. Con una oposición dividida, los líderes peronistas antes disidentes volvieron al redil lo que posibilitó al Frente para la Victoria recuperar la mayoría en el Congreso que perdió en las elecciones legislativas parciales del 2009. En este contexto las preguntas que surgen se refieren a qué hará la presidenta una vez que asuma nuevamente, el 10 de diciembre y cuáles de las actuales figuras que integran su gobierno, en gran parte heredados de su marido, gobernarán con ella. Para algunos, es posible que, con un dominio del Estado mayor al anterior, pretenda extremar el modelo "nacional y popular", llegando, por ejemplo, a estatizar el comercio exterior de la soja, o que decida "sincerar" la economía restableciendo índices oficiales creíbles, reduciendo subsidios y elevando los servicios básicos.

III. Conclusiones

En definitiva, los analistas en general coinciden en que la región se encuentra mejor preparada, que en el año 2010, para enfrentar las turbulencias mundiales y pronostican un pequeño ralentizamiento de las economías locales en general. Eso sí, hay coincidencia en que tanto Argentina como Venezuela presentan las principales preocupaciones para la región durante el año 2012.

Aunque el continente ha experimentado un giro hacia la izquierda, hay algunas excepciones como México, Chile y Colombia con gobiernos más derechistas. Adicionalmente, si bien la asunción de Humala en Perú en un principio prendió algunas alarmas, hoy reina la tranquilidad ya que por ahora el presidente peruano ha dado, al menos en el ámbito económico, muestras de querer implementar las medidas iniciadas por Toledo y continuadas por el ex presidente Alan Garcia. Lo mismo ocurre con Dilma Rousseff quien no ha variado la política de su antecesor a la cabeza de la primera economía de América Latina.

Los casos más críticos de la región son, como ya señalamos, los de Venezuela y Argentina. En efecto, ambos países han implementado una serie de políticas de corte populistas que por ahora han significado enormes gastos para el erario fiscal, el que no será posible de seguir financiando si cae el precio de sus principales productos de exportación. Cabe recordar que en ambas naciones ha disminuido la inversión extranjera donde, adicionalmente, no hay ahorro en moneda extranjera, lo cual los deja mucho más expuestos a la crisis internacional.

Reforma a la Cancillería (III). Las Misiones de Chile en el Exterior

• 28 de septiembre de 2011 •

El presente documento es el último de la serie denominada "Reforma a la Cancillería". En él se aborda la necesidad de reestructurar la red de representaciones en el exterior. Nuestra actual organización corresponde a una época en la que predominaban las relaciones de carácter bilateral, y aunque el mundo ha experimentado cambios profundos, la adaptación de nuestra política exterior no ha sido todo lo proactiva que dichos cambios requieren. En materia de relaciones exteriores es imprescindible darle coherencia a la institucionalidad con las prioridades de internacionalización que Chile se ha fijado.

I. Introducción

En trabajos anteriores hemos abordado diferentes aspectos de la modernización de la Cancillería. Estimamos oportuno, ahora, abocarnos a la calidad y cantidad de representaciones que nuestro país tiene en el exterior, ya que ellas son la cara visible de nuestro país en la gran variedad de temas que involucran las relaciones internacionales.

El primer diseño de la red de representaciones en el exterior que se realizó en nuestro país, respondió a la visión que en ese entonces se tenía de las relaciones exteriores a nivel global. En efecto, ellas respondían a relaciones de carácter bilateral basadas en la necesidad de interactuar individualmente con cada uno de los demás estados. Hay que recordar que en aquella época no había foros comunes, o bien no se les asignaba la debida prioridad, sobre todo en los temas de interés de nuestro país.

Por su parte, los consulados –que originalmente fueron concebidos para cumplir una función comercial– poco a poco se fueron enfocando a la atención de nuestros connacionales en el exterior.

Adicionalmente, en la medida que el mundo multilateral evolucionó, Chile se vio obligado a abrir una serie de oficinas en aquellos lugares donde los temas globales y de relevancia para nuestro país serían abordados.

Nuestro país siempre destacó por estar presente en los encuentros multilaterales relevantes, que constituyeron verdaderos hitos. Estuvo en la Sociedad de las Naciones, donde se defendió exitosamente el tratado de Paz con Bolivia y fue miembro fundador de la Naciones Unidas (octubre de 1945) y del GATT (Conferencia de La Habana 1947). Posteriormente, se hizo lo propio con la OMC, tratado que se ratificó unánimemente en el Congreso.

La creación de la ONU en lo político y posteriormente la del GATT/OMC en lo comercial, marca un punto de inflexión en las relaciones internacionales. En efecto, a raíz del surgimiento de estos organismos, los diferentes países comenzaron a privilegiar un enfoque internacional de carácter más institucional, lo que implicó la cesión por parte de los estados de aspectos de soberanía con miras a tener un sistema que regulara la convivencia internacional. Poco a poco la agenda bilateral entre los distintos estados comenzó a dejar de lado los

asuntos que tenían una dimensión global, conviniendo la forma de abordarlos, cooperativamente, en los nuevos foros multilaterales.

En complemento de lo anterior, surgieron además mecanismos y regímenes regionales que, si bien no alcanzan a tener las facultades de la ONU y la OMC, proveyeron un foro para tratar directamente temas más focalizados entre actores específicos. A su vez, cuando las instituciones globales no respondieron a intereses puntuales de los estados, éstos complementaron su vinculación internacional a través de mecanismos ad-hoc, siendo un ejemplo de ello los acuerdos de libre comercio bilaterales o, más profundos, los acuerdos de integración.

Mientras el mundo se adaptaba a estas nuevas tendencias, la Cancillería nacional hacía lo suyo. Sin embargo, su acción era de carácter más bien reactivo, lo que no necesariamente implicaba una revisión de lo que había, sino que más bien constituía una respuesta a lo que faltaba. Lo anterior se ha traducido, hasta ahora, en que la presencia internacional de nuestro país se ha mantenido igual a aquella diseñada a partir de un modelo del siglo pasado, complementado en forma reactiva de acuerdo a las necesidades que fueron surgiendo. De esta forma, se estima que a raíz de los cambios que ha experimentado el escenario internacional y los nuevos roles que ello conlleva, bien cabría una revisión de la estructura de representaciones que Chile tiene en el exterior.

II. Situación actual de nuestras embajadas

Una forma de ver este tema es a partir de lo que la propia política exterior declara como sus prioridades. Con ellas a la vista¹, es posible apreciar: un énfasis por América Latina, reconociendo la importancia de América del Norte, en especial de EE.UU; se destacan los vínculos hacia los países del Asia-Pacífico y se recuerdan los vínculos históricos con el Medio Oriente; y respecto a África, se menciona que es un continente en transformación. Lo que llama la atención, es que todo lo referente a Europa se englobe en la Unión Europea, sin destacar países en particular.

El cuadro N°1 permite analizar las prioridades de política exterior, considerando la distribución de las embajadas². A este gráfico se le ha

Véase http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20080822/pags/20080822175434.php
 La Oficina en Ramallah se cuenta como embajada. Los consulados se contabilizan sólo cuando son oficinas separadas. En general las embajadas tienen una Sección Consular cuando no hay oficina consular separada.

agregado información similar respecto de Nueva Zelandia. Este país declara que sus prioridades en el mundo son Australia, Estados Unidos, los estados del Pacífico, Japón, China y la Unión Europea³.

Cuadro Nº 1:

	AM SUR	AM NOR	АМСуС	EUR	ASIA	МЕО	OCE	AFR
Chile	8	3	11	24	10	7	2	4
Nueva Zelandia	13	3	0	12	14	1	9	2

Como puede verse, tanto Chile como Nueva Zelandia parecen distribuir sus embajadas de una forma consistente con sus prioridades de política exterior, sin embargo, es notorio el desfase que se produce con Europa en cada caso. Considerando que ambos países tienen intereses y vínculos históricos importantes con el Viejo Continente, presentan una notoria disparidad en el número de representaciones. Esta diferencia no parece ser muy justificada por factores especiales en el caso de Chile.

Una de las explicaciones que se pueden encontrar, es que Chile no ha respondido adecuadamente al hecho de que la política exterior y comercial europea ha sido elevada a un nivel supranacional y depositada en los órganos de la Unión Europea con sede en Bruselas. Más aún, si a lo anterior se agrega que Chile ya cuenta con un marco institucional consolidado para relacionarse con Europa, -como lo es el Acuerdo de Asociación- y que el propio sistema de votación europeo indica cuales son los países más relevantes en las decisiones, es evidente que se hace necesario revisar el despliegue de nuestras embajadas. De esta forma, se debe pensar en reforzar nuestra misión ante la U.E. para aprovechar la oportunidad de tener una contraparte con semejante nivel de representación, tal como lo ha hecho Nueva Zelandia. Si comparamos las dotaciones de ambas misiones ante la U.E. tenemos que Chile acredita a un embajador más seis funcionarios⁴, mientras que Nueva Zelandia lo hace con un embajador más diez funcionarios⁵. Mientras que, por otro lado, nuestros socios del Pacífico tienen la mitad de embajadas en el continente.

^{3.} Véase http://www.mfat.govt.nz/About-the-Ministry/What-we-do/index.php

^{4.} Véase http://chileabroad.gov.cl/ue

^{5.} Véase http://www.mfat.govt.nz/includes/pdf/New-Zealand-Representatives-Overseas.php

Si se analiza el tema desde un punto de vista presupuestario, se debe señalar que, mirando el presupuesto operativo⁶ del Ministerio de RR.EE en el exterior, éste otorga un 72% a 69 embajadas, un 11% a 6 misiones multilaterales y un 17% a 69 consulados. En el cuadro N° 2 se aprecia el detalle de la distribución:

Cuadro Nº 2:

	AM SUR	AM NOR	АМСуС	EUR	ASIA	MEO Y AFR	OCE
Embajadas	13%	7%	7%	30%	8%	5%	2%
Misiones	11%						
Consulados	7.9%	3.0%	0.2%	4,8%	0.9%	*	0.5%

^{*} No hay oficinas consulares separadas. La atención consular es a través de secciones consulares en las embajadas.

Lo señalado parece indicar que la concentración de embajadas en Europa representa una parte muy importante del presupuesto de la Cancillería. Considerando que estas cifras aumentan al sumar el gasto por arriendo de oficinas y residencias oficiales –dado que en Europa, Chile carece de inmuebles propios— es evidente la necesidad de racionalizar el número de embajadas en esta zona. Esta medida liberaría recursos para abordar otras más alineadas con nuestras prioridades de política exterior.

Además, podría repensarse la cantidad de fondos que se asignan a las embajadas en Asia, las cuales reciben un monto similar de recursos al de las embajadas en América Central y Caribe. Ello no parece consistente con la marcada orientación que la Cancillería ha declarado hacia esa área, ni menos con su potencial económico. Cuesta entender por qué la embajada en China tiene recursos operacionales similares a los de la embajada en República Dominicana o por qué la representación en Malasia tiene los mismos recursos que la de Nicaragua. Son señales que hacen pensar que las embajadas en Asia carecen de la inversión necesaria para posicionarse mejor y avanzar en las prioridades establecidas.

^{6.} Sólo se han utilizado los gastos operativos. No se incluye arriendo de oficinas ni residencias, ni personal local, como tampoco el diplomático.

Chile ha definido su relación con América Latina como uno de los pilares de su política exterior. Durante los últimos años, sin embargo, se han registrado los mayores desencuentros y tensiones en esta región. Cabe preguntarse si nuestras actuales embajadas, con menos del 8% del presupuesto operacional en el exterior, están dotadas para trabajar adecuadamente en todos los sectores de esas sociedades.

En el caso de Estados Unidos, la preponderancia de los temas que se discuten a todo lo ancho de la administración, el Congreso y, muchas veces, con las numerosas ONGs y centros académicos en Washington, obliga a tener una embajada dotada y con suficientes recursos. No obstante, ello no debe hacer olvidar la diversidad de intereses y oportunidades que EE.UU. ofrece en sus distintas regiones. Chile tiene seis consulados: Nueva York, Chicago, Miami, San Francisco, Los Angeles y Houston. Sin embargo hay áreas vinculadas con lo académico (Boston), o con la tecnología (Seattle), o con los negocios (Atlanta), o con un tema de cobertura geográfica (Denver), que bien justificarían un consulado, más aún si es práctica normal acomodar en ellas también a representantes de ProChile.

La presencia en América Central es explicada por razones históricas y es entendible dentro del marco de la prioridad asignada a América Latina. A ello se suma en el Caribe embajadas tradicionales como la de Cuba, República Dominicana y Haití. Por su parte, el interés por profundizar la relación con los estados caribeños de origen anglófono, justifica representaciones como la de Jamaica y Trinidad y Tobago.

En el caso del Medio Oriente, nuestra presencia está relacionada con las corrientes migratorias, pero es claro cuáles son los actores más relevantes y sensibles para ejercer la representación.

Africa por su parte es una interrogante. Es un continente con un enorme potencial -especialmente comercial- de sus países con mayor peso económico. Sin embargo, una presencia efectiva requiere de un esfuerzo mayor que, dados los desafíos que existen en Asia, es necesario calendarizar adecuadamente.

Con todo, el cierre de embajadas y la designación de concurrencias podrían herir sensibilidades, pero se estima que decisiones coherentes y razonables debieran ser aceptadas sin mayores inconvenientes. La optimización de recursos es una necesidad común a todos los países.

III. Redistribución y rol específico de consulados

Otro de los aspectos que vale la pena revisar es la distribución de consulados y los énfasis en las funciones que ellos cumplen. En primer lugar es necesario revisar si la locación de estas oficinas responde a las necesidades de sus usuarios. Cabe recordar que, de acuerdo al último censo en el exterior⁷, hay casi 900 mil chilenos en el extranjero. La mitad de esa cantidad se encuentra en Argentina, país en el que hay trece consulados, es decir, un número adecuado de oficinas para tal propósito y para los proyectos que procuran vincularlos cada día más a Chile. No obstante, del cuadro precedente surgen dudas respecto de la cobertura en América del Norte. En EE.UU. hay seis consulados para 113 mil chilenos y en Canadá 3 consulados para 37 mil.

	AM SUR	AM NOR	АМСуС	EUR	ASIA	MEO Y AFR	OCE
Consulados Chilenos	31	12	1	19	4	*	2
Porcentaje	61.0%	18.3%	0.9%	14.6%	0.4%	0.7%	4.1%

^{*} No hay oficinas consulares separadas. La atención consular es a través de secciones consulares en las embajadas.

Adicionalmente, corresponde analizar cuál puede o debe ser su rol político, en el sentido de ser un vínculo con el Ejecutivo local para coadyuvar con la gestión de la correspondiente embajada o de apoyo en el ámbito comercial. En países centralizados como Francia, es posible pensar que el rol consular se circunscribe más a la atención de chilenos que a otros aspectos. Sin embargo, en aquellos de naturaleza federal, como es el caso de EE.UU., con aspectos tan relevantes como lo académico o la innovación, ese rol se expande. Un ejemplo que resalta en esta materia, es la inexistencia de representación en Mumbai, India, ciudad que es un centro económico y financiero de clase mundial y en el que están presentes países de similar perfil exterior como Nueva Zelandia y Australia.

En cuanto a las misiones multilaterales, la racionalización debiese apuntar a potenciar las que en términos políticos, económicos y de seguridad, son

^{7.} http://www.chilesomostodos.gov.cl/descargas/cat_view/50-registro-de-chilenos.html

importantes para Chile. Los esfuerzos deben buscar que las misiones ante la ONU, los organismos en Ginebra, la OCDE, la OEA y la Organización Mundial de Comercio, al menos, tengan el personal y el equipamiento necesario para seguir eficientemente todos los temas relevantes para Chile.

Lo anterior no debe ser óbice para una revisión a fondo de los aportes que Chile entrega a cada organismo internacional. Hay aspectos esenciales como los nombrados, sin embargo con los años se han adquirido compromisos que no siempre coinciden con nuestras prioridades. Una evaluación detallada de ellos, debe ser parte de la modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

IV. Conclusiones

Un aspecto fundamental a revisar en una eventual reforma a la Cancillería es la red de representaciones en el exterior. Nuestra actual organización corresponde a una época en la que predominaban las relaciones de carácter bilateral, y aunque el mundo ha experimentado cambios profundos, la adaptación de nuestra política exterior no ha sido todo lo proactiva que dichos cambios requieren. Ello es fundamental, toda vez que países de similares condiciones —y eventuales competidores— ya han tomado la delantera.

Un criterio de reforma adecuado es tomar en consideración las prioridades que Chile se ha fijado en el concierto internacional. En este contexto es necesario replantearse la concentración de embajadas en Europa y la reasignación y racionalización de recursos entre embajadas según la importancia relativa de los diferentes países. Por ejemplo, es evidente la falta de recursos de nuestras embajadas en oriente y la urgente necesidad de fortalecer la representación chilena en América Latina y Norteamérica.

Además, hay que replantearse la distribución y el rol que debiesen jugar, actualmente, los consulados en el marco de relaciones internacionales. Hay buena experiencia comparada, tanto para la concentración en labores políticas, como en ayudas a connacionales en materias comerciales o de otro tipo.

Con esta última entrega de la serie "Reforma a la Cancillería" la Fundación Jaime Guzmán espera haber aportado algunos elementos de análisis para acometer uno de los desafíos más importantes de nuestro país: abrirse oportunidades más allá de sus fronteras en un contexto de paz y seguridad imprescindibles para hacer realidad su opción de desarrollo.

Reformas de segunda generación: de la cantidad a la calidad

• 18 de enero de 2012 •

Finalizadas las reformas estructurales que permitieron a los países latinoamericanos salir de la crisis económica de la década de los ochenta, surge el desafío de sentar las bases de un período de crecimiento estable, duradero y generador de oportunidades para todos. En eso consisten las llamadas reformas de segunda generación, y se orientan a reforzar la institucionalidad del Estado, modernizando el aparato público. Es necesario, entonces, mejorar la calidad de la democracia y desarrollar un sistema económico y social eficiente que genere oportunidades para todos.

I. Introducción: de la crisis económico-social a la estabilidad

Hace ya mucho tiempo se dieron por concluidas las denominadas reformas de primera generación. Esas que fueron sistematizadas en el bautizado Consenso de Washington de 1989 y que tanto esfuerzo significarían para muchas de las naciones de la región. Esta suerte de decálogo de medidas surgió de la convergencia entre los máximos directivos de los organismos internacionales –Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, con los ministros de Hacienda y Finanzas de los países de América Latina— y que John Williamson señaló como "una lista de las principales reformas económicas que los poderes que residen en Washington recomendaban a los países latinoamericanos".

Estaba finalizando la denominada década perdida, aquellos traumáticos años ochenta donde lo único relevante que exportaba América Latina eran los pocos dólares con que contaba, la pobreza abundaba y los recursos escaseaban en todas las naciones. No era posible satisfacer las necesidades mínimas de la población, el déficit fiscal, la inflación, la deuda externa y las devaluaciones eran cosa diaria. No había posibilidad de pensar ni menos de proyectar políticas que permitieran a las personas incrementar su precaria situación. Lo anterior se sumaba a la situación política de un continente que venía dejando atrás gobiernos autoritarios de distinto signo, donde su principal preocupación era evitar la regresión, alcanzar niveles mínimos de gobernabilidad y estabilizar el sistema democrático: todo eso de una vez.

Sin embargo, un país pequeño, esforzado, que se sitúa en una esquina del subcontinente sudamericano, había comenzado a implementar precozmente, en la medianía de los años setenta, una serie de medidas auspiciosas para mejorar la condición de vida de los suyos. Mucho antes que los expertos internacionales se pusieran de acuerdo en qué medidas eran las más adecuadas o cuáles eran las decisiones para desarrollar una política económica con visión de futuro, este pequeño país comenzaba a definir su camino al desarrollo. Además, esta nación logró establecer los pilares básicos en lo económico, que luego fueron ratificados cuando de un régimen autoritario pasó a uno democrático. Esa transición demostró que, independiente de la visión de los sectores en pugna, cuando las políticas son de Estado sirven a todos y

¹ Véase Guitián, Williams y otros: "La Cultura de la estabilidad y el consenso de Washington". Colección Estudios e Informes N°15, La Caixa de Barcelona, 1999.

profundizarlas más que desmantelarlas, es la única manera de lograr que el bienestar alcance progresivamente a todos.

Ese país se llama Chile. Se ha transformado en un ejemplo para la región, sus vecinos han tratado de imitar sus políticas, los diversos técnicos a cargo de desarrollar e implementar las medidas han ganado prestigio en el mundo y lo recorren dando conferencias y asesorando a otros gobiernos que, viendo los resultados de esas políticas, deseaban para los suyos similares efectos.

II. Reformas estructurales: la convicción del cambio

Sin duda fueron años duros, no fue fácil, pero la clave fue que hubo liderazgo y decisión, y más allá de imponer una visión, se compartió un proyecto económico social que rindió muchos frutos.

¿En qué consistieron esas reformas estructurales? El conflicto que se debía enfrentar lo describe con precisión Sebastián Edwards: "la crisis de la deuda de 1982 provocó graves trastornos macroeconómicos en toda América Latina", pues los déficits en las balanzas de pagos se incrementaron fuertemente en la mayoría de los países "y el peso de la deuda externa paralizó prácticamente las inversiones"², transformando a la región latinoamericana en un exportador neto de capitales a los mercados financieros internacionales, con el consecuente perjuicio para la población en relación con la disminución de la capacidad de inversión que se tenía y, por lo tanto, con las perspectivas de crecimiento de cada país de la región.

El déficit en la balanza de pagos fue creciendo en prácticamente todos los países hasta la década de los noventa, cuando inicia su descenso de la mano del crecimiento del PIB, lo que da inicio a un círculo virtuoso de la economía. Siguiendo la lógica argumental de Edwards, existían tres problemas macroeconómicos fundamentales y relacionados: "En primer lugar, la necesidad de reducir de forma permanente y eficaz la diferencia entre los gastos acumulados y los ingresos. En segundo lugar, la inflación, que había aumentado de manera espectacular, debía volver a bajar a niveles razonables, y en tercer lugar, era necesario producir un entorno macroeconómico estable que condujera a la reanudación del crecimiento"³. En síntesis, el Estado debía ordenar sus finanzas, sincerando y adecuando su gasto a sus ingresos.

² Edwards, Sebastián: "Crisis y reforma en América Latina". Editorial Emecé, Buenos Aires, 1997, pág. 91.

³ Ibidem.

En suma, estas reformas fueron una lista positiva de criterios donde se constataban elementos comunes de aplicación. Es por ello que se habla de un decálogo, donde se expresan diez medidas para ser implementadas por los gobiernos. La aspiración era que una vez adoptadas estas medidas y adaptadas a la realidad de cada país, las reformas saldrían del debate político debido al consenso logrado y con ello pasarían a ser parte del normal desempeño del Estado.

Es así que desde el momento en que las reformas estructurales son aplicadas e implementadas por los países latinoamericanos, a mediados de la década de los ochenta, surge en el debate académico y político la interrogante de cuáles son las acciones necesarias para pasar del orden económico básico al desarrollo social efectivo. Como se puede apreciar en la Tabla N°1, las distintas medidas propuestas apuntaban a mejorar el funcionamiento del mercado, pero entregaban también una importancia superior al Estado como ejecutor de estas medidas, es decir, era desde el aparato público que se lograría imponer el nuevo modelo y muchas de las medidas tenían relación directa con sus responsabilidades.

Tabla Nº 1:

Disciplina fiscal	Los países habían acumulado grandes déficit que condujeron a crisis en la balanza de pagos y estaban experimentando inflaciones elevadas que afectaban principalmente a los pobres. Lo que se pretendía era equilibrar los ingresos fiscales con los gastos públicos.
Reordenación de las prioridades del gasto público	Redistribuir el gasto en beneficio del crecimiento y los pobres, por ejemplo, desde subsidios no justificados hacia la educación y la infraestructura.
Reforma tributaria	La finalidad era que el sistema tributario combinara una base tributaria amplia con tasas marginales moderadas.
Liberalización de las tasas de interés	Los intereses deberían ser determinados por el mercado como manera de asignar los créditos y no fijados por una autoridad, reconociendo la importancia de una supervisión prudencial.
Tipo de cambio competitivo	Buscaba establecer que en los países en vías de desarrollo el tipo de cambio debe tener la característica de ser competitivo en el mediano plazo.
Liberalización del comercio	Liberalización de las importaciones como base de una política orientada hacia el exterior, evitando las distorsiones que se imponen a los bienes importados como forma de protección. Si se ha de hacerlo, de preferencia por la vía de aranceles, que a lo menos son parejos.

Liberalización de la inversión extranjera directa	Fomento a la inversión extranjera directa de carácter productivo.
Privatización	Firme convicción en que la gestión privada resulta ser más eficiente debido a los beneficios directos que se involucran. Doble utilidad para el Estado: ingresan recursos nuevos al presupuesto y se realizan inversiones privadas que antes debían ser efectuadas por él.
Desregulación	No se trata de abolir normas de seguridad o medioambientales, o las normas que determinan los precios en una industria no competitiva, sino de distender las barreras de ingreso y salida a los mercados.
Derechos de propiedad	Crear un ambiente de respeto a la propiedad evitando la incertidumbre e inseguridad, sumado a la necesidad de proporcionar al sector informal la capacidad de obtener derechos de propiedad a un costo razonable.

Elaboración propia en base a John Williamson: "No hay consenso"; Revista Finanza y Desarrollo; Septiembre 2003.

Ese cambio tenía como objetivo lograr estabilizar la economía y sentar las bases para un crecimiento fundado en el sector privado, lo cual implicaba realizar la liberalización y apertura del mercado para permitir la participación de dicho sector como motor del desarrollo.

Luego de afianzadas las reformas estructurales, es decir, luego de haber controlado la inflación, reducido el déficit fiscal, abierto los mercados e incorporado a los privados en el esquema de desarrollo, la cuestión apunta a qué se debe hacer para producir los siguientes efectos: generar una base sólida y perdurable en el tiempo para iniciar un período de crecimiento estable y duradero; fomentar la equidad en el sentido de permitir a los distintos sectores de la población beneficiarse de este crecimiento; y generar oportunidades de participación de forma tal que cada vez más ciudadanos puedan constituirse en motor de empleo y crecimiento económico para ellos y sus familias.

A eso apuntan las llamadas reformas de segunda generación. Es decir, son los cambios que profundizan y permiten alcanzar una nueva fase de crecimiento y desarrollo de los países. Estas reformas se orientan a reforzar la institucionalidad del Estado, es por ello que la modernización del aparato público es un eje central, por lo cual resulta básico en esta fase crear un sistema económico y social eficiente y que genere oportunidades para todos.

Como se puede suponer, estas reformas requieren de un mayor plazo para su ejecución e implementación. Sin embargo, eso no significa que no sea necesario realizarlas a la brevedad. Al contrario, se requiere una mayor predisposición política que signifique un acuerdo o consenso básico para su rápida puesta en marcha. Sólo así se reconocerá su importancia y efecto en la sociedad: si antes era la urgencia de la crisis, hoy son las demandas de la población. Lo visto en educación en Chile durante el año 2011 es una muestra de lo expuesto. Esta necesidad de contar con instituciones sólidas, que den un marco y respalden el desempeño económico de los países es tan importante como las propias políticas de crecimiento que se aplican.

Como punto de atención, debe considerarse que en algunos casos las reformas estructurales no tuvieron el nivel de prolijidad requerido para crear confianza entre los involucrados y no fueron más que el traspaso de propiedad de monopolios públicos a monopolios privados. Lo anterior, claramente, no estaba en el espíritu de las transformaciones requeridas. Si a ello se agrega el criterio de socializar las pérdidas, pero privatizar los beneficios, aparece un mundo indefendible de reformas, las cuales en algunos países no hacen más que entorpecer el avance sustantivo del desarrollo. Esto explica, en parte, la diferencia existente hoy día en el grado de satisfacción de los cambios generados. Esa es una parte de la crítica, la segunda tiene que ver con la profundización del modelo, planteando como desafío la generación de niveles de inclusión social en base a dichas transformaciones, lo que viene dado por esta segunda etapa de reformas. Un segmento no menor de la población observa como otros se han beneficiado de dichos cambios y piden acceder a ellos, pero no se han preparado adecuadamente para hacerlo o la propia institucionalidad les ha impedido que dichos avances les lleguen. Es aquí donde surge un reto con miras al futuro y en gran parte puede ser la causa de las manifestaciones sociales del último tiempo.

III. Necesidad de una segunda generación de reformas

Luego de asumir que las denominadas reformas estructurales se han asentado, es necesario dar nuevos pasos dirigidos a ampliar la capacidad de acción del Estado, mediante burocracias eficientes y profesionalizadas. Esta no es la típica discusión de si se necesita más o menos Estado, sino uno más eficiente y centrado en la necesidad de las personas, no en su propia justificación de auto subsistencia. Todo esto apuntando a lo que se conoce como formación de capital social, que resulta fundamental para consolidar,

tanto las reformas, como las transformaciones político-institucionales que se hacen imprescindibles en un contexto de crecimiento con un horizonte de largo plazo. El capital social es clave a la hora de construir y consolidar los arreglos institucionales de una nación, pues son las personas las que se relacionan mediante sus valores y actitudes, permitiendo establecer lazos de cooperación y ayuda entre ellas a través de la generación de redes de confianza

Cuando se habla de reformas de segunda generación se piensa en aquellas medidas que tienden, por una parte, al buen gobierno como ideal, pero también a la superación de las fallas de mercado. Siguiendo a Putman⁴, puede decirse que este concepto está conformado, en esencia, por el nivel de confianza existente entre los actores de una sociedad, las normas de comportamiento cívico y el nivel de asociatividad. Todo ello impacta de manera positiva en la cohesión social y desarrollo de los miembros mediante procesos de inclusión donde se acrecienta el sentido de pertenencia.

Uno de los dilemas con los cuales se enfrentan los dirigentes de los gobiernos, en el momento de proponer políticas para el futuro es el de distribuir o crecer. Entre estos dos conceptos –crecer más rápido o repartir más— se ha centrado el debate por muchos años, lo que tiende a limitar las posibilidades. Sabemos que para mejorar la distribución es condición necesaria un adecuado crecimiento, sin el cual resulta prácticamente imposible mejorar la condición de vida de las personas. A tal efecto, la existencia de una política fiscal anticíclica será un gran resguardo –no ausente de críticas— ya que se requiere de austeridad en períodos de abundancia para acumular reservas que permitan efectuar políticas expansivas en épocas de crisis.

Lo segundo, implica que para mejorar la distribución de los beneficios se debe contar con una institucionalidad acorde a dicha realidad y eso impone desafíos que no son sólo económicos sino también políticos. Es por este motivo que se señala que las reformas de segunda generación son mucho más políticas que económicas, ya que no es posible aislar esta dimensión en su planteamiento, así como la centralidad de cuestiones sociales que tuvieron escasa atención en la primera fase de transformaciones. Entre ellas destacan materias relevantes como educación, salud, pobreza y desigualdad.

⁴ Putnam, Robert: Para hacer que la democracia funcione; Caracas; 1994; Editorial Galac.

Este punto resulta central en el debate de países como Chile, que han avanzado significativamente en el proceso de desarrollo humano, pero que, al mismo tiempo, generan una tensión que puede ser ambigua y compleja a la vez, entre la profundización de la democracia y el crecimiento económico. Esta es una dicotomía artificial que algunos tratan de denunciar cuando sus propuestas no son consideradas por la mayoría que desea avanzar en ambos planos. Más que dormirse en los laureles de lo realizado, la gente pide mayor disposición al trabajo y la búsqueda de acuerdos. Esto implica tener la capacidad de convergencia entre las necesarias reformas institucionales —muchas de ellas políticas que tienen como objetivo mejorar la calidad de la democracia frente a una ciudadanía mucho más activa que demanda un desarrollo social con mayores grados de equidad— pero acompañado de mayor acceso a bienes y servicios de calidad provistos principalmente por el sector privado y subsidiariamente por el Estado.

Como ya se ha dicho, para este tipo de reformas no existe un manifiesto de qué medidas deberían ser implementadas para cumplir con sus objetivos; lo que sí está claro es que los antiguos paradigmas no están a la altura de las demandas planteadas y que no existen soluciones estándar a los complejos problemas que se enfrentan. Cada país tiene una situación política, social y económica distinta y ésta sirve de marco de referencia para definir políticas viables para no frustrar a las poblaciones comprometidas.

Por cierto que la conducción política se instala de manera relevante en este escenario, ya que este no es un tema solamente de recursos, sino de aspectos ligados a tener pendiente la superación de debilidades institucionales, las cuales se traducen en el mantenimiento de formulas de clientelismo y de patronazgo que emanan desde la conducción del Estado. El propósito es lograr un Estado que, combinando elementos de visión y perspectivas futuras, sea flexible en su estructura para mejorar su adaptación a un mundo cambiante, responsable de sus actos (accountability), además de eficiente y efectivo. Estos son elementos trascendentes en este nuevo escenario en el cual la política cobra un rol preponderante y la relación entre el Estado y el mercado ha de ser coherente.

Como muestra de estos cambios, se considera a la transparencia como una política pública que extiende su influencia hacia los organismos gubernamentales. Este afán de transparencia se manifiesta en acciones y decisiones del gobierno para proveer información clara y comprensible para que todo ciudadano tenga la posibilidad de ejercer control sobre los actos

públicos, permitiendo identificar errores o ejerciendo acciones correctivas por parte de las autoridades. En concreto, en la medida que existen mecanismos de rendición de cuenta, el poder se "distribuye" entre las personas que tienen la posibilidad de interpelar a la autoridad pública y ejercen el derecho de que esta autoridad responda, disminuyendo de esa manera la distancia que tradicionalmente existía entre gobernante y gobernado. Este es un ejemplo de las reformas que tienden a aumentar la participación de los ciudadanos en las acciones públicas y a perfeccionar el ejercicio democrático. En el caso chileno, la consolidación de las políticas de transparencia ha permitido acrecentar los niveles de rendición de cuenta horizontal y accountability vertical en los organismos del Estado.

Cuando se analizan las reformas necesarias y se tratan de detallar, es posible notar que algunas de ellas ya se han enfrentado y con éxito, sin necesariamente reconocerlas como reformas de segunda generación. Es el caso, por ejemplo, de la reforma judicial, en la cual el cambio registrado institucionalmente, si bien aún incompleto —pues queda pendiente una parte significativa de la justicia civil y superior— está en la línea de lo que la ciudadanía exige en cuanto a transparencia, eficiencia y oportunidad.

En otro plano, responder a problemas colectivos como lo es la participación en sus distintas formas, la rendición de cuentas, la responsabilidad política, la transparencia como valor político y el reforzamiento del Estado de derecho como institución valorada y respetada por la sociedad, toman fuerza. Lo mismo pasa cuando se habla de la calidad de las políticas públicas. Ya no basta con un Estado que se preocupa de cumplir con las demandas de la población, exige que a dicho cumplimiento también se agregue calidad, es decir, se pasa de la cobertura a la valoración subjetiva de su accionar. Es claro que para un gobierno es más fácil construir un hospital que gestionar la salud de buena manera y como señala Moisés Naím "es muy fácil construir un edificio y llamarlo escuela. Es muy difícil lograr que en esa escuela haya muy buena educación. Y eso es lo que la clase media esta buscando"5.

En tal plano, las actividades de provisión de servicios son puestas a prueba cada día, en áreas como la salud, educación y seguridad. En todos los ámbitos que se pueden agrupar como responsabilidad social del Estado es posible encontrarse con una creciente demanda de agregación de valor. No es

⁵ Naím, Moisés: "Anatomía de los indignados"; diario La Tercera; 26/11/2011

suficiente el indicador, deben generarse otros elementos que permitan que la percepción de la solución provista institucionalmente sea aceptable.

Lo mismo ocurre con otras funciones del Estado. Los que hoy satisfacen mediante su propio esfuerzo algunas de las demandas que antes se les exigían a las instituciones públicas, requieren de mecanismos que contribuyan a equiparar las asimetrías que se producen en dichas relaciones. Ello ocurre fundamentalmente en las acciones regulatorias del mercado. Este es uno de los grandes desafíos para consolidar parte importante de las reformas de primera generación, ya que si se acepta al mercado como un asignador de recursos eficiente y al sector privado como motor del desarrollo, se requiere cumplir con una serie de requisitos que deben ser resguardados por alguien y ese alguien no es otro que el Estado.

El gran desafío que se viene para Chile es enfrentar la paradoja de los países de ingreso medio, que implica que producto del crecimiento alcanzado (15 mil dólares promedio per cápita anuales) la población comienza a demandar soluciones de países desarrollados –situación que aún no se logragenerando presiones sociales sobre las autoridades políticas. Esta situación es precisamente la que marca un punto de quiebre entre aquellos países que sucumben a la tentación de no seguir esforzándose y aquellos que mantienen el rumbo, conscientes que aún queda camino por recorrer y medidas que adoptar.

Sería largo enumerar las distintas reformas que pudieran ser consideradas como de segunda generación, pero hay una que por su ámbito puede ser señalada como un ejemplo de esta evolución. La creación de una Agencia de Evaluación de Políticas Públicas, que permita determinar el impacto de cada política pública en materias como equidad, productividad, competitividad, transparencia y oportunidad, contribuiría a agregar valor a las decisiones del Estado, pues su diseño debiera ser independiente, tanto del gobierno de turno, como del Congreso, para evitar intervenciones que menoscaben la autonomía de su accionar.

IV. Conclusión

Algunos analistas ven en las distintas manifestaciones sociales que se vivieron durante el año 2011 en Chile, muestras del agotamiento del modelo económico y social basado en el mercado y la iniciativa privada.

Sin embargo, más bien parece la manifestación palpable de la necesidad y demanda de una población que desea ser incluida en el reparto de los beneficios que, percibe, han sido generados por el modelo, precisamente gracias a una precoz y acertada implementación de las reformas de primera generación.

Las reformas de segunda generación se hacen, entonces, más imperativas, toda vez que es urgente la necesidad de profundizar en el rol subsidiario del Estado, así como en su responsabilidad de eliminar las asimetrías existentes en los mercados, reconociendo que son las personas las que se forjan su desarrollo y es el Estado quien debe entregar el marco institucional en el cual dicho desarrollo se alcanza.