

IDEAS & PROPUESTAS

2010 - 2011

IDEAS & PROPUESTAS 2010-2011

I.S.B.N. XXXXXXXX

xxxxx de 2011, Fundación Jaime Guzmán

Inscripción N° xxxxxxxx

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 Aquaprint Impresores.

Colaboradores

Jaime Bellolio A.

Ximena Contreras S.

Beatriz Corbo A.

Ramón Delpiano R-T.

Jorge Jaraquemada R.

Constanza Hube P.

Jaime González K.

Gustavo Rosende S.

Felipe Rössler H.

Manuel Uzal C.

Índice

7	Presentación
	Temas Político-Institucionales
11	Evaluación de la transparencia de las empresas públicas.
19	¿Se justifican las sanciones penales por delitos contra la libre competencia?
29	Implicancias y efectos de una eventual reforma constitucional a las aguas.
40	Regulación de los contenidos de televisión.
50	Defensoría de las víctimas: ¿solución a los problemas de seguridad ciudadana?
58	Sistema binominal y participación política.
69	Contención del poder colegislador del Ejecutivo en el sistema presidencial chileno.
79	El caso Atala y el principio del interés superior del niño.
90	Reformas para un parlamento del Bicentenario.
	Temas Sociales y Económicos
101	La crisis subprime y la gestión económica reciente.
110	Relación trabajo y familia. No sólo una cuestión femenina.
119	¿Más recursos para la educación?
127	Hostigamiento escolar: un desafío para toda la sociedad.
140	El problema de un país que envejece.

150	A cinco años de la implementación del Plan AUGE.
159	Mujer, trabajo y maternidad: ¿una relación conflictiva?
170	Propuestas de mejoramiento a la Ficha de Protección Social y focalización en programas sociales.
178	¿Qué opinan los profesores sobre los desafíos de la educación?
189	Propuesta económica y tributaria a favor de la familia.
201	Energía vs. medio ambiente.
213	Una reforma educacional para la calidad.

Temas Internacionales

225	Reforma de la Cancillería. Un tema que sigue pendiente.
236	Reforma a la Cancillería (II). El servicio exterior.
244	La ausencia de Kirchner en la política argentina.

Presentación

A lo largo de su vida, Jaime Guzmán se entregó con talento y pasión a la formación de la juventud y a promover 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 tercera recopilación de *Ideas & Propuestas* contiene 24 trabajos que originalmente fueron publicados de manera autónoma entre marzo de 2010 y febrero de 2011, 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, colocando 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* coloca especial preocupación en la contextualización de los temas tratados y en la revisión de la literatura relacionada, no pretendemos exhaustividad académica, sino ofrecer un estilo propositivo, procurando dar un giro desde la reflexión hacia la acción.

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

Jorge Jaraquemada R.

Director Ejecutivo

Fundación Jaime Guzmán

Temas Político - Institucionales

Evaluación de la transparencia de las empresas públicas

• 21 de abril de 2010 •

Las empresas públicas tienen un estatuto de transparencia privilegiado. Sólo tienen obligaciones de transparencia activa, es decir, de publicar en sus sitios electrónicos aquella información que la ley les exige perentoriamente, la que, en todo caso, es mucho menor a la que se exige a cualquier otra institución pública. Además, no se les aplica la transparencia pasiva. Considerando este tratamiento legal preferente, las empresas públicas debieran estar cumpliendo en su totalidad sus obligaciones de transparencia. No obstante, el promedio de cumplimiento de las 33 empresas públicas evaluadas es de un 84%, a pesar de que la ley no establece la posibilidad de cumplimientos parciales o graduales y de que ya ha transcurrido un año desde que es plenamente exigible la publicación de esa información.

En consecuencia, las empresas públicas están obligadas a publicar en sus sitios electrónicos solamente aquella información que la ley les exige perentoriamente, la cual, en todo caso, es mucho menor a la que se exige a cualquier otra institución pública.

En efecto, las empresas públicas, a diferencia del resto de los organismos de la administración del Estado, no están obligadas a publicar, por ejemplo, la planta y remuneraciones de todo su personal, las contrataciones de suministros de bienes muebles, ni tampoco las contrataciones de estudios, asesorías y consultorías relacionadas con sus proyectos de inversión. De informar sobre todo esto están exentas las empresas públicas.

Las empresas públicas tienen un estatuto de transparencia privilegiado

El principio de transparencia de la función pública consagrado en el artículo 8° de la Constitución y en la Ley N° 20.285 de 2008, sobre Transparencia y Acceso a la información Pública, es aplicable a todas las empresas públicas creadas por la ley y a las empresas del Estado y a las sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o bien mayoría en el directorio.

Sin embargo, las empresas públicas solamente tienen obligaciones de “transparencia activa”. A ellas no se les aplica la “transparencia pasiva”, es decir, no están obligadas a responder las solicitudes que cualquier persona les formule para acceder a la información pública de la que disponen, entendiendo por ésta la que ha sido elaborada con presupuesto público o que tengan en su poder, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o precesamiento, a menos que esté sujeta a las excepciones específicas a la publicidad que contempla la ley.

¿Cuáles son los deberes de transparencia de las empresas públicas?

En concreto, la “transparencia activa” que es exigible a todas las empresas públicas es el deber de mantener en sus sitios electrónicos, en forma completa, actualizada y de un modo que permita su fácil identificación y un acceso expedito, los siguientes antecedentes:

a) El marco normativo que les sea aplicable; b) Su estructura orgánica u organización interna; c) Las funciones y competencias de cada una de sus unidades u órganos internos; d) Sus estados financieros y memorias anuales; e) Sus filiales o coligadas y todas las entidades en que tengan participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica; f) La composición de sus directorios y la individualización de los responsables de la gestión y administración de la empresa; g) Información consolidada del personal y; h) Toda remuneración percibida en el año por cada director, presidente ejecutivo o vicepresidente ejecutivo y gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa. Estas son, entonces, las exigencias legales de transparencia activa que tienen las empresas públicas en Chile.

En este trabajo nos proponemos evaluar el cumplimiento de cada una de estas obligaciones legales de transparencia activa. Para evitar sesgos de discrecionalidad al realizar la evaluación y en un esfuerzo de objetivar los criterios de cumplimiento, hemos recurrido a la “Instrucción general sobre transparencia activa para empresas públicas, empresas del Estado y sociedades del Estado” que el Consejo para la Transparencia aprobó y publicó el 3 de febrero de 2010¹ y que fija criterios comunes para las exigencias que plantea la ley.

En concreto, esta Instrucción viene a fijar criterios comunes sobre el contenido mínimo y la forma en que deben cumplirse cada una de las exigencias que establece la ley, fijando ciertos estándares de cumplimiento:

a) Para el marco normativo, el estándar es publicar las leyes a través de las que se creó la empresa y también sus estatutos en caso de ser una sociedad anónima, los reglamentos por los que se rige, las normas legales o reglamentarias que atribuyan responsabilidades, funciones, tareas o que definan su objeto social específico y, finalmente, colocar un link a todos estos documentos.

¹ Una propuesta de Instrucción, sobre el contenido mínimo y la forma cómo se deben cumplir las exigencias de transparencia que plantea la ley, fue sometida a consulta ciudadana durante el segundo semestre del año 2009. Su texto definitivo fue aprobado y publicado por el Consejo para la Transparencia en febrero de 2010 y será plenamente exigible a las empresas públicas desde el 1 de junio próximo. No obstante este plazo de adecuación brindado por el Consejo, las exigencias legales de transparencia están vigentes desde el 20 de abril de 2009, por ende, nos parece que los criterios formales que establece esta Instrucción permiten objetivar los actuales estándares de cumplimiento de las empresas públicas.

- b) Se solicita explicitar la organización interna detallada en un organigrama.
- c) Se pide que se describan las funciones y competencias asignadas a cada departamento, unidad u órgano interno de la empresa.
- d) Se solicita que se publiquen los estados financieros y las memorias anuales de los últimos años.
- e) Se pide explicitar la información respecto de vinculación a empresas filiales o coligadas y la información relativa a la vinculación con todas las entidades en que la empresa tenga participación, representación e intervención, cualquiera sea su naturaleza y el fundamento normativo que la justifica.
- f) Se solicita identificar a los miembros del directorio y a los responsables de la gestión y administración de la empresa.
- g) Sobre la información consolidada del personal, se solicita publicar el número total de trabajadores, el número de trabajadores por unidad y la remuneración total que ellos perciben.
- h) Con respecto a las remuneraciones, se pide publicar la remuneración percibida en el año por cada director, presidente ejecutivo o vicepresidente ejecutivo y las remuneraciones percibidas por los gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa, utilizando un criterio formal, cual es consignar en una plantilla el cargo de la persona, su nombre, y los montos totales bruto y líquido de sus remuneraciones.

Método de evaluación de la transparencia activa

Considerando sólo a las 33 empresas matrices y no a sus filiales o coligadas, se evaluó el cumplimiento de cada una de las ocho exigencias que plantea el artículo décimo de la Ley N° 20.285.

Consideramos que una empresa específica cumple cada una de esas exigencias cuando la información exigida se encontraba disponible de manera completa en su sitio electrónico de acuerdo a los criterios recién expuestos, recogidos de la “Instrucción general sobre transparencia activa para empresas públicas, empresas del Estado y sociedades del Estado” del Consejo para la

Transparencia. Cada obligación exigida por la ley se consideró por separado, subdividiendo su cumplimiento en el mismo número de criterios que para cada una de ellas planteaba la Instrucción. El cumplimiento de cada obligación, entonces, puede ser total o parcial.

Se considera que hay un cumplimiento total cuando la empresa evaluada publica en su sitio electrónico toda la información requerida por cada uno de los criterios contemplados en la Instrucción, para esa obligación legal específica. En este caso el cumplimiento de esa obligación es de un 100%.

El cumplimiento es parcial cuando la empresa otorga publicidad sólo a algunos de los criterios requeridos en la Instrucción para esa obligación de informar. En este caso, el porcentaje de cumplimiento de cada obligación de informar dependerá del número total de criterios respecto de los cuales la empresa sí entregue información en los términos solicitados en la Instrucción general. Por ejemplo, en el “marco legal aplicable” se consideraron cuatro criterios, si la empresa sólo cumplía dos de ellos, entonces su cumplimiento será de un 50% para ese tipo de información exigida.

Finalmente, se consideró que la empresa no cumple con su obligación legal de informar cuando la información exigida no estaba disponible en el sitio electrónico institucional o bien cuando ésta era muy incompleta para los criterios y estándares enunciados por la Instrucción.

Considerando el desempeño para cada una de las obligaciones que le plantea la ley y promediando sus respectivos porcentajes de cumplimiento, se obtiene el nivel de cumplimiento general de cada empresa. Asimismo, calculando el promedio de cumplimiento de cada tipo de información en todas las empresas revisadas, se pudo establecer el porcentaje de cumplimiento general respecto de cada obligación.

Todas las empresas públicas evaluadas tienen sitios electrónicos y mantienen en ellos información relevante relacionada con las exigencias de la Ley sobre Acceso a la Información Pública, aunque muchas no respetan las recomendaciones sobre los contenidos mínimos, la forma de sistematizar la información para facilitar el acceso o sobre la actualización, que debe ser mensual. No obstante, ni las formas distintas de sistematizar la información ni tampoco los atrasos en su actualización fueron consideradas como un incumplimiento.

Sin embargo, sí se consideraron incumplimiento las situaciones en que la información no se publicó de manera clara y precisa, a pesar de que pudiera ser inferida a partir de otros datos revelados. Recordemos que el espíritu de la ley es entregar información lo más fácil, clara y transparente posible, por lo que dificultar a los usuarios el acceso a los datos es violar ese espíritu.

Principales hallazgos

El promedio de cumplimiento que presentan entre las 33 empresas es de un 84%. Hay que considerar que, dado que se trata de obligaciones impuestas por una ley, el cumplimiento debiera ser de un 100%.

En efecto, como se observa en la tabla 1, ninguna empresa cumple con el 100% de los requisitos exigidos por la ley. De forma tal que todas cumplen sólo parcialmente sus obligaciones exigidas por la ley en materia de transparencia activa.

Tabla 1: Nivel de cumplimiento según empresa²

	MARCO LEGAL	ORGANIZACIÓN	FUNCIONES	FINANCIEROS	FILIALES	RESPONSABLES	PERSONAL	REMUNERACIONES	TOTAL
SASIPSA Ltda	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	96%
ASMAR	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	96%
Empresa Portuaria Chacabuco	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	92%
Empresa Portuaria Austral	66%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	92%
ENAE	66%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	92%
CODELCO	66%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	92%
BANCOESTADO	50%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	100%	90%
COTRISA S.A.	100%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	67%	90%
CORREOS	66%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	90%
SACOR Ltda.	66%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	90%
Empresa Portuaria Antofagasta	100%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	67%	87%
ENAMI	100%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	67%	87%
Polla Chilena de Beneficiencia S.A.	100%	100%	100%	100%	50%	100%	33%	100%	85%
CIMM S.A.	50%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	67%	85%
Empresa Sanitaria Lago Peñuelas S.A.	50%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	66%	83%
Empresa Portuaria San Antonio	66%	100%	100%	100%	100%	100%	67%	33%	83%
ENACAR	75%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	33%	82%
Casa de Moneda S.A.	75%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	33%	82%
Televisión Nacional de Chile	67%	100%	100%	100%	50%	100%	67%	67%	81%
ENAP	33%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	67%	81%
FAMAE	66%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	33%	81%
ZOFRI S.A.	75%	100%	100%	50%	100%	100%	100%	67%	80%
METRO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	33%	79%
Empresa Portuaria Arica	66%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	33%	79%
EFE	80%	100%	100%	100%	50%	100%	67%	33%	79%
ECONSSA Chile S.A.	75%	100%	100%	100%	50%	100%	100%	0%	78%
Empresa Portuaria Iquique	66%	100%	100%	50%	100%	100%	67%	33%	77%
Empresa Portuaria Valparaíso	66%	100%	100%	100%	100%	50%	33%	67%	77%
Empresa Portuaria Puerto Montt	66%	100%	100%	100%	50%	100%	33%	67%	77%
EMAZA	66%	100%	100%	100%	50%	100%	67%	33%	77%
Empresa Portuaria Talcahuano - San Vicente	66%	100%	100%	100%	0%	100%	67%	67%	75%
LA NACIÓN S.A.	25%	100%	100%	100%	100%	100%	33%	33%	74%
Empresa Portuaria Coquimbo	66%	100%	0%	100%	50%	100%	100%	33%	69%
	72%	100%	97%	94%	76%	98%	73%	59%	84%

2 Por razones de espacio y diagramación, en la tabla 1 sólo se presenta el porcentaje de cumplimiento de cada tipo de información por empresa, sin especificar los criterios considerados para el cumplimiento de cada una de esas obligaciones. Una tabla con esta información detallada está disponible en: <http://fig.fjguzman.cl/transparencia.xls>

Además, sus niveles particulares de cumplimiento fueron muy dispares. El nivel de cumplimiento de las exigencias de “transparencia activa” de cada empresa específica evaluada fluctúa en un rango que varía entre un 69% y un 95,8%.

Aquellas empresas que alcanzan un alto grado de cumplimiento –esto es, sobre el 90%– son seis:

- Astilleros y Maestranzas de la Armada (ASMAR), Sociedad Agrícola y Servicios Isla de Pascua Ltda. (SASIPA), Empresa Portuaria Chacabuco, Corporación Nacional del Cobre (CODELCO), Empresa Portuaria Austral y Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile (ENAER).

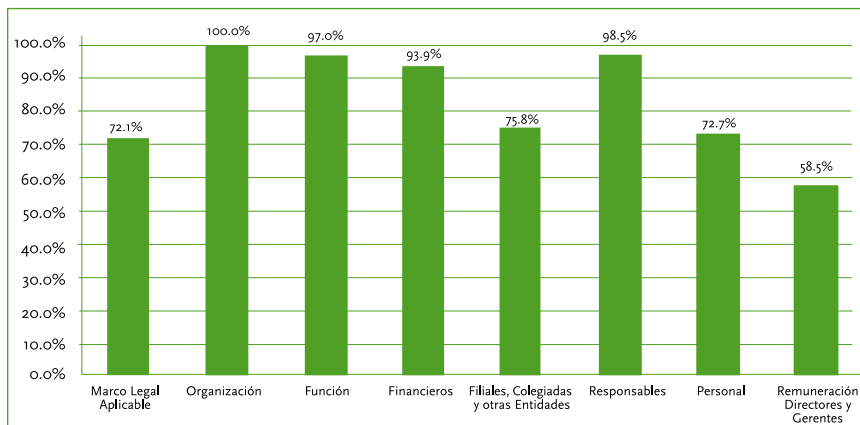
Las empresas que presentan un bajo grado de cumplimiento –esto es, bajo el 75%– son:

- Empresa Portuaria Coquimbo, Empresa Periodística La Nación S.A. y Empresa Portuaria Talcahuano-San Vicente.

Por otra parte, analizando el nivel de cumplimiento según el tipo de información que se exige, como lo muestra el Gráfico 1, hay sólo un ámbito en que todas las empresas públicas evaluadas cumplen con el 100%:

- La información sobre “su estructura orgánica u organización interna”.

Gráfico 1: Nivel de cumplimiento promedio según tipo de información exigida



Todos los demás ámbitos presentan cumplimientos parciales, destacando por su bajo nivel, inferior a un 75%:

- La información sobre “toda remuneración percibida en el año por cada director, presidente ejecutivo o vicepresidente ejecutivo y gerentes responsables de la dirección y administración superior de la empresa”;
- La información sobre “el marco normativo que les sea aplicable”; y
- La información sobre “información consolidada del personal”.

En suma, considerando que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública impone a las empresas del Estado exigencias de publicidad muchísimo menores a las que pesan sobre los demás organismos públicos, que ellas no tienen ninguna obligación de entregar información adicional solicitada por particulares (transparencia pasiva), las empresas públicas debieran estar cumpliendo en su totalidad con las obligaciones impuestas por la ley.

En efecto, la ley no establece la posibilidad de cumplimientos parciales o graduales, sino que exige que toda la información requerida debe estar publicada en los respectivos sitios electrónicos. Y eso no está sucediendo, a pesar de que ya ha transcurrido un año desde que es plenamente exigible la publicación de esa información.

¿Se justifican las sanciones penales por delitos contra la libre competencia?

• 19 de mayo de 2010 •

En sus 50 años de historia en Chile, la legislación en materia de libre competencia ha ido en constante evolución. En defensa de este principio se han utilizado sanciones de diversa naturaleza, incluso proponiendo en sus orígenes penas penales de cárcel para ciertas conductas ilícitas. Hoy, a partir del caso de colusión de las grandes cadenas farmacéuticas, el Congreso Nacional estudia un proyecto que propone restablecer las penas penales, a pesar de que sólo hace algunos años el legislador hizo una decidida opción por las multas administrativas, por estimar que serían más eficaces en el control de conductas colusorias.

Introducción

El Derecho de la Libre Competencia tiene más de 50 años de historia en nuestro país. De hecho, su origen tiene como antecedente uno de los trances más profundos por los que haya atravesado Chile en materia económica: la crisis de la industria del salitre, producida por la gran depresión de los años 30. Frente a ese escenario, el Estado tomó un papel preponderante como agente del mercado, interviniendo precios y diseñando políticas que lo llevaron a controlar la mayoría de los sectores de la economía.

A raíz de lo anterior, y a pesar de una relativa estabilidad, la inflación pasó a ser un tema cada vez más relevante y preocupante. Por este motivo, el país recurrió al consejo de consultores internacionales, donde destacó la Misión Klein-Sacks, para superar este y otros problemas que en ese tiempo presentaban gran persistencia. Uno de los aspectos que más preocupó a esta Misión fue el control de precios, herramienta preferida de la época para manejar los monopolios y recomendó, entre otras medidas generales, su substitución por una política de mayor libertad, fiscalizada a través de la instauración de una legislación antimonopolios¹. Teniendo en consideración lo anterior, durante el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964), se inaugura en Chile el Sistema de Protección a la Libre Competencia, a través de la dictación de la Ley 13.305², que tomó como ejemplo la regulación antimonopolios de EEUU. Cabe decir que este cuerpo legal no tuvo la importancia que se esperaba y, en la práctica, eran muy pocos los casos que llegaban a solución a través de los medios e instituciones que se crearon al efecto.

A partir del siguiente gobierno, con Eduardo Frei Montalva a la cabeza (1964-1970), se producen transformaciones económicas de relevancia, como la chilenización del cobre y la reforma agraria. Se inicia así un proceso de cambios, que tiene su punto cúlmine en la década de los setenta, cuando nuestra economía vive una de sus transformaciones más radicales y complejas. En este contexto, Salvador Allende (1970-1973), mientras estuvo en el gobierno, implementó políticas que violentaron los equilibrios propios de una sana economía y que acarrearón la expropiación de todas las empresas y/o

1. Véase Luis A. Riveros (Editor): "La Universidad Piensa a Chile: Anales de un Foro Académico", Santiago, LOM Ediciones, I Ed., p. 262 y ss., 2001.

2. Zavala, José Luis; Morales, Joaquín: "Derecho Económico", Santiago, Lexis Nexis, III Ed., p. 133, 2007.

actividades que, bajo la particular perspectiva de ese gobierno, condicionaban el desarrollo económico y social del país. Lo anterior afectó desde la industria energética hasta la relacionada con las comunicaciones, incluyendo la nacionalización de la banca privada y de los yacimientos mineros. Así, se consolidó una especie de monopolio estatal que cruzaba todas las actividades económicas. Los resultados de esos cambios fueron desastrosos, pues los índices sociales y económicos de esa época se cuentan entre los peores de nuestra historia y fueron claves en el quiebre democrático.

Sin embargo, a partir de 1973, con el nuevo régimen político, “se dio también un vuelco en términos de la orientación económica. La política progresivamente intervencionista, que con Allende había alcanzado su máxima expresión, fue sustituida por una filosofía liberal-económica, donde el Estado pasó a tener un rol básicamente subsidiario.”³. El gobierno militar llevó a la práctica las mejoras que se habían propuesto desde la Misión Klein-Sacks, aplicando principalmente los análisis que unos años antes habían preparado destacados académicos chilenos formados en EEUU, y que se dieron a conocer a través del texto conocido como “El Ladrillo”. Este estudio responsabilizó de la crisis que vivía el país al gran intervencionismo del Estado en materia económica, y señaló los criterios fundamentales para el futuro económico de la nación: El Estado “debe restringirse sólo a aquellos campos que los particulares no quieren o no pueden actuar (...) consagrando la libre iniciativa privada en materia económica como una expresión de la libertad individual”⁴.

Dentro de esta permanente adecuación de la legislación que protege la libre competencia, uno de los aspectos que permanentemente ha ido variando se refiere a la naturaleza que deben tener las sanciones que se imponen a los culpables de la comisión de estos actos. Así, se han establecido sanciones penales, civiles y administrativas, dependiendo, muchas veces, de lo que sucede en la contingencia.

Hoy, se busca reponer las sanciones penales, derogadas hace pocos años por ineficaces, para los casos de colusión. Históricamente, como se verá a

3. Paredes, Ricardo: “La Jurisprudencia de la Comisiones Antimonopólicas en Chile”, Estudios Públicos, p. 230, 1995.

4. CENC: Actas Oficiales de la Comisión Constituyente, Sesión 384°, celebrada en miércoles 14 de junio de 1978, p. 2816 y ss. Estudio de las disposiciones relativas al Orden Público Económico.

continuación, este tipo de sanciones han sido establecidas y derogadas en varias oportunidades, generalmente frente a escenarios complejos en materia económica, pero sin tomarse muchas veces en cuenta la efectividad de las mismas respecto de situaciones económicas.

En adelante revisaremos los principales antecedentes y reformas de carácter legal que modifican materias que resultan atingentes a este trabajo.

Decreto Ley N°211, “Fija normas para la libre competencia”, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 1973.

Una de las primeras medidas que se tomaron en materia económica por el Gobierno Militar, fue dictación del Decreto Ley que “fija normas para la libre competencia”. Con tal objeto “previene y sanciona las prácticas monopólicas y crea las comisiones y servicio que indica”, respondiendo a la necesidad del país de adecuarse a una economía en que el mercado sería el principal asignador de recursos. Este cuerpo legal, modificando a su antecesor –la Ley N°13.305 del año 1959–, extiende las conductas sancionables e instaura una nueva institucionalidad en materia de libre competencia: entre otras cosas, mantiene las facultades del Presidente de la República para autorizar ciertos monopolios, o la autorización para la fijación de precios de bienes y servicios. Desde sus orígenes, en sus considerandos, el DL N°211 sentaba objetivos fundamentales:

- “1° Que el monopolio y las prácticas monopólicas son contrarias a una sana y efectiva competencia en el abastecimiento de los mercados ya que mediante el control de la oferta o demanda es posible fijar precios artificiales y lesivos al interés del consumidor;
- 2° Que tales actividades, por otra parte, no incentivan la producción; protegen al productor o distribuidor ineficiente; tienden a la concentración del poder económico y distorsionan el mercado en perjuicio de la colectividad;
- 3° Que, por tanto, resulta necesario garantizar la libre concurrencia previniendo la existencia del monopolio y de las prácticas monopólicas y sancionando drásticamente su ejecución”.

Con la idea de que el mercado es el mecanismo más efectivo para asignar los recursos, este modelo de reglas claras y eficientes, concebidas para restringir la

conducta de los individuos en aras de maximizar la riqueza o el bienestar social⁵, fue sentando las bases de nuestra institucionalidad. Incluso, se consideró necesario proteger y consolidarlos posteriormente en la Constitución Política de 1980, a través de garantías constitucionales de protección de la economía, de los mercados y la participación de los particulares en aquél.

Uno de los aspectos que caracterizó al Decreto Ley N°211 de 1973, es que desde sus orígenes establecía sanciones penales para los actos que atentaren contra la libre competencia. Entre ellos, se contaban la determinación de precios de bienes y servicios, entendidos como “acuerdos o imposición de los mismos a otros” (Artículo 2, letra d). Así, su artículo primero rezaba expresamente: “El que ejecute o celebre, individual o colectivamente, cualquier hecho, acto o convención, que tienda a impedir la libre competencia en la producción, o en el comercio interno o externo, será penado con presidio menor en cualquiera de sus grados.

Con todo, cuando este delito incida en artículos o servicios esenciales, tales como los correspondientes a alimentación, vestuario, vivienda, medicinas o salud, la pena se aumentará en un grado”.

Con la inclusión de una norma como la citada, el legislador dejaba claro que el sistema económico por el que se había hecho una opción no tenía vuelta atrás, y que cualquier contravención iba a ser castigada drásticamente, más aún cuando las conductas influyeran sobre artículos o servicios considerados esenciales, como los ya mencionados.

A tal punto llega la determinación de la autoridad en este sentido, que para contar con una legislación uniforme, y con el objeto de endurecer las penas, se modificó el Código Penal (Decreto Ley N°2059 de 1977), incluyendo en el artículo 285, un tipo específico para estas conductas, que sanciona con penas de reclusión o multas a los que alteraren los precios del trabajo o mercaderías a través de medios fraudulentos.

Ley N°19.911, de 2003, que crea el tribunal de defensa de la libre competencia

Con el paso de los años, la institucionalidad de defensa de la libre competencia se fue consolidando como una instancia reguladora ampliamente

5. Rosende, Francisco: “Instituciones del Crecimiento Económico”, Centro de Estudios Públicos, p. 25, 2008. Traducción del propio autor, a partir de trabajos de Douglas North, 1990.

respetada. Lo anterior, sin embargo, es sorprendente, pues la ley que crea los tribunales de defensa de la libre competencia es del año 2003, vale decir, durante casi tres décadas esta normativa estuvo a cargo de órganos –las llamadas Comisiones Preventivas y la Comisión Resolutiva– que no cumplían con los requisitos básicos de independencia, especialidad ni dedicación exclusiva.

A pesar de este buen funcionamiento, los profundos e importantes cambios en la estructura económica del país⁶ transformaron radicalmente el escenario en el que nació y sobre el cual operó hasta entonces la institucionalidad de defensa de la libre competencia. Esto implicaba mayores complejidades y exigencias, y no hacía viable seguir descansando sobre organismos débilmente constituidos.

Atendido lo anterior, uno de los grandes avances logrados con la Ley 19.911 fue la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, que reemplazó a las Comisiones Preventivas y la Resolutiva. El objeto de su creación es fortalecer el órgano jurisdiccional encargado de resolver los conflictos en esta materia. “El proyecto crea las condiciones necesarias para que las personas llamadas a analizar y decidir los posibles atentados a la libre competencia reúnan requisitos de excelencia profesional y alta dedicación, bajo un esquema de separación de funciones e independencia”⁷.

Sin embargo, y más importante aún para efectos de este estudio, es una segunda medida adoptada, que aprobó la eliminación del carácter penal de las sanciones para conductas que atenten contra la libre competencia. La principal razón, es que aquellas resultaban ineficaces como factor disuasivo, pues tenían escasa aplicación práctica. La ley, como contrapartida, propuso el aumento de los montos de las multas, haciendo solidariamente responsables a los administradores de las empresas que incurrieren en estas contravenciones.

Sumado a lo anterior, la supresión de las penas corporales y el establecimiento de penas administrativas significaba un fortalecimiento de la nueva institucionalidad, ya que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia podría no sólo investigar y resolver los casos sometidos a su conocimiento, sino también dictar instrucciones de carácter general aplicables a los particulares y

6. Cambios que permitieron la participación privada en casi todos los sectores productivos y a la integración de Chile en la economía global.

7. Mensaje de Presidente de la República N°132-346, con el que inicia un Proyecto de Ley que Crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Boletín N° 2944-03, mayo de 2002) p. 2.

ejecutar directamente sus propias resoluciones.⁸ Estos últimos cambios permitirían cumplir de manera más eficiente con el objetivo de inhibir las conductas contrarias a la libre competencia.⁹

Ley N°20.361 de 2009, que modifica el DFL N°1, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 2005, sobre Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

Las modificaciones que había introducido la Ley N°19.911 que creó los tribunales de defensa de la libre competencia estuvieron vigentes por dos años aproximadamente. Su funcionamiento era eficiente y estaba respaldado por su consistente jurisprudencia, que era respetada tanto por la comunidad como por los usuarios.

Aún así, el gobierno, luego de analizar y determinar en la práctica cuáles disposiciones habían sido más eficaces para resguardar los bienes jurídicos protegidos, propuso –entre otras cosas– aumentar la multa que sanciona a los infractores, e incorporar la “Delación Compensada”, para incentivar la revelación de antecedentes o hechos contrarios a la libre competencia. Esta institución permite la persecución de estas infracciones de manera eficaz, mediante la concesión de beneficios significativos –que permiten rebajar e incluso dejar exento de las multas– a quien revele, fundadamente, la existencia de una conducta en la cual ha participado. Como señalaba el mensaje presidencial: “Ello representa doctrinariamente un “puente de plata” desde la sanción a su exención, basado en una política orientada principalmente a la eficacia de la detección temprana de un ilícito que puede provocar significativos daños en un mercado (...). Esta concepción es concordante con legislaciones de otros países, y puede convertirse en un mecanismo que contribuya no sólo a aumentar la comprobación de ilícitos, sino particularmente a inhibir su comisión, por el riesgo que asumen todos los que participan en su preparación de ser descubiertos por los mismos que intervienen en la conducta”.¹⁰

8. Esa facultad no la tenía el órgano anterior respecto de las sanciones penales.

9. A este respecto, ver Informe de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Economía, Fomento y Desarrollo recaído en el Proyecto de Ley que Crea el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (Boletín N°2944-03, mayo de 2002), exposición Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción de la época, señor Álvaro Díaz Pérez, p. 17.

10. Mensaje del Presidente de la República N°134-354, con el que inicia un Proyecto de Ley que Modifica el DFL N°1 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (Boletín N° 4234-03, junio de 2006) p. 10-12.

Antes de esta modificación, muchos especialistas consideraban que la Delación Compensada era la herramienta que faltaba a nuestra regulación para la efectiva defensa de la libre competencia, por lo que con su inclusión significó la modificación más relevante y la culminación de un proceso de décadas de duración.

Proyecto de ley que sanciona penalmente la colusión

Hoy, luego de varias décadas de vigencia de la regulación antimonopolio, el Congreso Nacional estudia un proyecto de ley que busca imponer penas por delitos contra la libre competencia, iniciativa que ha sido impulsada por parlamentarios como respuesta al gran impacto público que generó el caso de la colusión de precios de las cadenas farmacéuticas y que el Gobierno anterior recogió en los mismos términos, a través de una indicación sustitutiva.

El proyecto en estudio actualmente en la Cámara de Diputados, en primer trámite constitucional— pretende restablecer un tipo específico que sancione penalmente a los intervinientes en los atentados más graves contra la libre competencia, como es el caso de la colusión. Lo que se busca con el establecimiento de sanciones personales más duras es disminuir acciones concertadas de representantes y administradores de empresas que estén dirigidas a fijar precios, ya que incidirían negativamente en el interés económico general, restringiendo elementos esenciales del mercado.

Al analizar la regulación vigente, nos encontramos con que el legislador, hace algunos años tomó una decidida opción por las multas administrativas, desechando las penas de cárcel por creer que su desproporción era un incentivo directo a no sancionar las conductas de colusión. Cabe, entonces, preguntarse si efectivamente es mejor volver a las penas penales existentes hace algunos años, o mantener y fortalecer la sanción vigente.

En su momento, ni el Ejecutivo ni el Congreso llegaron a la conclusión de que había que volver a las penas de cárcel y, al contrario, decidieron confirmar las multas como el mejor método, reforzándolas con un aumento en ciertos casos.

La opción que hizo el legislador de derogar las penas de cárcel parece adecuada, como también los argumentos que modificaron tal régimen. Reponer una pena como la establecida originalmente -reclusión de hasta a 5 años-, es

difícil de entender. En primer lugar, porque ha transcurrido poco tiempo -sólo siete años- desde que, a instancias del Gobierno, se suprimiera la sanción penal, reemplazándola por multas de carácter administrativo. Dicha modificación concitó amplio acuerdo, ya que la norma de aquella época -que al igual que las propuestas actuales también establecía cárcel para los infractores y que estuvo vigente durante tres décadas- tenía nula aplicación práctica. En este sentido Jorge Streeter señaló: “En el caso chileno y desde el punto de vista penal, el llamado delito de monopolio ha sido enteramente ineficaz y nunca nadie ha sido castigado por cometerlo. Ello no se debe a que jamás se hubiera incurrido en una conducta monopolística o en una colusión ilícita, sino que al hecho de que los órganos del Estado llamados a aplicar la ley, nunca han estimado del caso tratarla como una verdadera ley penal, considerándola como propia del ámbito económico, en que incluso las infracciones más graves, no merecen la sanción prevista en la ley”.¹¹

Este cambio tuvo su explicación y fortaleza en la naturaleza misma de la economía, de los negocios y de la actividad mercantil en general, siempre cambiante y fuente de innovación: su esencia dinámica. Esto hace muy difícil establecer de manera precisa un tipo penal a sancionar, requisito básico en materia criminal para castigar una conducta, sin correr el riesgo de crear una “ley penal en blanco”. Entonces, es posible dudar, razonablemente, de por qué una medida como la propuesta tendría hoy una mayor eficacia, si el escenario es el mismo o, incluso, más complejo que hace diez años por el sólo avance de la economía.

Por otra parte, luego de que nuestro país sellara su incorporación a la OCDE, no podemos dejar de lado los estudios y recomendaciones que aquella organización ha hecho al respecto, aplicándolo a nuestra realidad ¹². Según conclusiones a que ha llegado este organismo, no se ha demostrado -ni nunca podrá demostrarse con exactitud por un problema de manejo y tratamiento de datos- que las sanciones penales corporales aumentan la disuasión de las conductas. Por ello, la OCDE respeta la incorporación de un tipo penal para ca-

11. Informe de las Comisiones Unidas de Constitución, Legislación y Justicia y de Economía, Fomento y Desarrollo recaído en el Proyecto de Ley que Crea el Tribunal de Libre Competencia (Boletín N° 2944-03, página 10, mayo de 2002). Opinión de Jorge Streeter Prieto, abogado, profesor de derecho Económico de la Universidad de Chile.

12. Para mayor ahondamiento acerca de la posición de este organismo, recomendamos: OECD, Policy Roundtables, “Cartel Sanctions against Individuals”, October 2003; <http://www.oecd.org/competition>

sos de colusión, pero no necesariamente la recomienda. Sí recomienda tener sanciones individuales, como son las pecuniarias, que aumentan la disuasión en el delito, siempre que el monto de la multa sea efectivamente pagado por el involucrado y no por la empresa.

Para este caso, resulta interesante resaltar que en Chile la ley contempla sanciones individuales, como son las pecuniarias. Las multas podrán ser impuestas a directores, administradores y a toda persona que haya intervenido en la realización del acto respectivo, sin que puedan pagarse por la persona jurídica en la que ejercieron funciones ni por los accionistas o socios de la misma. Con este último inciso Chile cumple el requisito de efectividad de las penas pecuniarias.

A este respecto, las multas establecidas como máxima sanción probablemente no han sido aplicadas porque ninguno de los casos que han ocurrido hasta ahora ha tenido la importancia suficiente para llegar al máximo legal, lo que lejos de debilitar la normativa vigente, habla bien de su fortaleza. Es decir, con la ley efectivamente se previenen los grandes atentados y los que hay, por regla general, son menores.

Conclusión

Después de casi cuatro décadas desde sus primeras normas, la institucionalidad creada protege, hasta el día de hoy, de buena forma los principios económicos que rigen en nuestro país, dentro de los cuales la libre competencia juega un rol preponderante. La creación de instituciones y tribunales especiales, de leyes y otras medidas –como la Delación Compensada y las nuevas herramientas entregadas a la Fiscalía Nacional Económica para investigación– merecen un poco más de tiempo para demostrar su eficacia.

Como dice una experta: “siempre es conveniente cuestionar la creación de leyes que van a tener escaso impacto práctico y, en consecuencia, que pueden tender a desprestigiar una institución más que reforzarla”.¹³

13. Entrevista personal realizada a María Elina Cruz, Profesora Derecho Comercial UC, Coordinadora de Investigación Centro de Libre Competencia UC, PhD en Economía University of Bristol (UK), Abogado Pontificia Universidad Católica, de 28 de enero, 2010.

Implicancias y efectos de una eventual reforma constitucional a las aguas

• 2 de junio de 2010 •

El proyecto de reforma constitucional a las aguas resulta confuso y vago. Otorgar a las aguas un reconocimiento constitucional, dándole categoría de bien nacional de uso público, resulta innecesario y redundante, ya que las aguas tienen esa condición desde la dictación del Código Civil en 1857. La intención que está detrás de esta declaración es devolver antiguas potestades discrecionales a la administración pública, debilitando el derecho de propiedad respecto de los derechos de aprovechamiento legítimamente adquiridos.

Introducción

Desde hace un tiempo la escasez y el eventual agotamiento del agua se han transformado en problemas para todas las naciones del mundo. La idea de buscar soluciones y proponer medidas se está haciendo cada vez más común porque es un asunto que nos incumbe a todos, y nuestro país no ha permanecido —ni puede permanecer— indiferente a esta situación.

Este tema ha provocado gran debate en el último tiempo. A fines del año pasado, el gobierno de la Presidenta Bachelet puso urgencia al proyecto que eleva a rango constitucional el reconocimiento legal —como bien nacional de uso público— de las aguas. Además, establecía la facultad del Estado para reservar caudales cuando así lo exigieran el interés general de la nación, la seguridad nacional, la utilidad y salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental, con un procedimiento legal de constitución, reconocimiento, transferencia, transmisión, renuncia, extinción, caducidad y pérdida de los derechos particulares sobre las aguas, entre otros.

Chile ha sido pionero en materia de regulación de aguas y es un ejemplo a nivel internacional —muchos países incluso han querido utilizar nuestro código para tomarlo como base de sus propias normas— sin embargo, se requieren políticas que perfeccionen el sistema vigente. La idea es lograr un mejor mercado, con reglas claras que otorguen seguridad a todos los actores, evitando la intervención discrecional del Estado en la toma de decisiones.

Sin embargo, una modificación como la propuesta no asegura la mejora de la normativa aplicable a este valioso bien. Aunque es indispensable establecer reglas claras y perfeccionar la normativa vigente en materia de aguas, existen diversos motivos que justifican las dudas acerca de lo adecuado de elevar a rango constitucional la declaración del agua como bien nacional de uso público.

Implicancias de una reforma constitucional de las aguas

1. El agua como bien nacional de uso público

En primer lugar, llama la atención que se quiera consagrar el agua como bien nacional de uso público, pues ese reconocimiento ya existe, desde hace tiempo, en los artículos 595 del Código Civil (“Todas las aguas son bienes nacionales de uso público”) y de manera similar en el artículo 5 del Código de Aguas.

En segundo lugar, la regulación que se hace respecto del agua sólo dice relación con el derecho de aprovechamiento de las mismas y no sobre la propiedad que pueda tenerse sobre ella pues, atendida la naturaleza de este recurso, éste es de propiedad de todos los chilenos. Precisamente por eso se le reconoce como bien nacional de uso público.

Además, sostener nuevamente tal carácter no corresponde a una adecuada técnica legislativa. En efecto, la Constitución debe establecer los principios generales sobre los cuales debe erigirse todo nuestro ordenamiento jurídico y una consagración como la propuesta constituiría una intromisión en una materia propia del dominio legal: determinar cuáles bienes tienen el carácter de bien nacional de uso público.

El hecho de que se consagre esta garantía en la Constitución, de acuerdo al propio mensaje, tendría por objeto, entre otras cosas, velar por el agua como elemento vital en materias de seguridad nacional¹.

Sin embargo, la argumentación sostenida en el proyecto de ley es fácilmente rebatible, pues la ley ya tiene atribuciones para regular tales materias cuando así lo requiera la seguridad nacional, sin la necesidad de realizar modificaciones en la Constitución.

1. Extracto Boletín 6816, mensaje de la ex Presidenta de la República Sra. Michelle Bachelet a la Cámara de Diputados, p.5, 07 de enero, 2010.

“A diferencia de la situación que ocurría el año 1980, hoy la escasez del agua ha transformado la disponibilidad de este vital elemento en un asunto de seguridad nacional, mucho más que la disponibilidad de los hidrocarburos. Estos últimos se pueden importar de cualquier parte del mundo, como ocurre hoy. El agua no. Es por eso que para todos los países que tienen una geografía árida o semiárida como la nuestra, han relevado el tema de la protección y cuidado del agua como un asunto de seguridad nacional, lo que debe ser recogido por nuestra Constitución(...). Dada la importancia del agua, como elemento vital de subsistencia, estratégico y necesario para el desarrollo de múltiples actividades productivas y económicas, y en especial considerando que en escenarios de escasez adquiere una connotación geoestratégica y de seguridad nacional, es imprescindible que nuestra Carta Fundamental reconozca a las aguas como bienes nacionales de uso público, de manera de elevar tal consagración a rango constitucional, cuaquiera sea el estado en que se encuentren éstas, esto es líquido, sólido y/o gaseoso quedando en dicha categoría, sin discusión alguna, nuestro oro blanco: los glaciares y nieves. Recordemos que la calidad de bien nacional de uso público del agua está reconocida en nuestra legislación tanto en el Código de Aguas, como también en el Código Civil; en dicho sentido, la reforma propuesta tiene por objeto consagrar a nivel constitucional los principios que Andrés Bello introdujo en nuestra legislación nacional hace ya más de un siglo.”

La ley faculta a adoptar las medidas necesarias en estos casos, por lo cual los fundamentos no se corresponden con los mecanismos que la propia Constitución señala. La ley siempre podrá establecer límites o modificar derechos cuando sea necesario. En suma, para perfeccionar la ley que regula los derechos de agua no se requiere modificación constitucional alguna.

2. La propiedad sobre los derechos de aprovechamiento de las aguas

Sin embargo, lo anterior no es lo único que plantea la reforma constitucional. Lo más grave de ésta es que se elimina el reconocimiento constitucional del derecho de propiedad de los particulares sobre los derechos de agua, que se encuentra consagrado en el inciso final del artículo 19 N°24 de nuestra Carta Fundamental.

Artículo 19: “La Constitución asegura a todas las personas: (..)

N°24: Los derechos de los particulares sobre las aguas, reconocidos o constituidos en conformidad a la ley, otorgarán a sus titulares la propiedad sobre ellos”.

Lo anterior implica que, al suprimir el inciso final de este artículo, que consagra tal reconocimiento, se desconocen derechos ya adquiridos, vulnerando el derecho de propiedad, base de nuestro ordenamiento jurídico.

El representante del Ejecutivo anterior, al explicar las implicancias de esta situación, ha señalado que se trata únicamente de un “traslado” de regulación desde el N°24 al N°23 de la Constitución Política y que, en definitiva, con la reforma se perfeccionaría la actual regulación, pero que en ningún caso se estarían afectando los derechos ya adquiridos. Dicha explicación parece ser insuficiente, ya el derecho se establece con limitaciones y, teniendo además en consideración las novedades que incorpora el Mensaje y que pasaremos a analizar.

3. Una dificultad extra: la “irretroactividad” de la ley

La reforma constitucional planteada en los términos actuales supone que, al modificar el régimen de propiedad sobre los derechos de agua se estaría, en concreto, alterando el derecho que tienen los actuales propietarios sobre los mismos. En otras palabras, se modifica la situación jurídica de bienes que ya han sido incorporados al patrimonio de una persona natural o jurídica. Esto

saca a la luz el asunto sobre los derechos adquiridos y la retroactividad de las leyes. Sin duda, el tema es extenso y tiene muchas aristas como para ser tratado en este documento, por lo que se presentarán sus líneas generales.

La regla general es que la ley se aplique sólo a los actos celebrados con posterioridad a su promulgación, quedando las situaciones anteriores a ella bajo el marco de la antigua norma. Pero, tal como veremos, hay excepciones. Normalmente se habla de la retroactividad como aquella facultad especial de ciertas leyes para regular hechos que ocurrieron antes de su dictación. En rigor, es algo más complejo y el concepto de retroactividad de la ley se aborda, hoy en día, con cierta ambigüedad. El pasado es irrecuperable para la ley, que siempre regirá para el futuro. Por esto, decir que la norma viene a modificar una situación jurídica del pasado es un error, puesto que ontológicamente es imposible. Más bien por retroactividad se entiende una “ficción legal en virtud de la cual una ley nueva pretende extender su aplicación temporal al ámbito regido por una norma anterior”².

Si la ley se aplica a hechos realizados con anterioridad a su entrada en vigencia, entonces es retroactiva. Esto es sencillo con aquellos actos jurídicos que tienen efecto inmediato y no perduran en el tiempo. El problema se presenta cuando el acto jurídico es de tracto sucesivo y sus efectos continúan en el tiempo, incluso después de la promulgación de una ley que los modifica. La pregunta que cabe plantear ¿es retroactiva una ley que modifica los efectos continuos de un acto nacido con anterioridad a ella? En estricto rigor, no, si por efecto retroactivo entendemos el enunciado ya propuesto. Lo que ocurriría con una norma que desde el momento de su promulgación altera una situación jurídica ya existente, es que estaría rigiendo con efecto inmediato, ya que no busca alterar la calificación de hechos ya ocurridos. Sólo serán retroactivas aquellas que crean la ficción de volver a revisar hechos pasados.

Así, la reforma propuesta vendría a alterar el régimen actual de la propiedad sobre los derechos de agua, porque es una norma de efecto inmediato. Con esto, se podría llegar al extremo de incorporar un nuevo requisito para el otorgamiento de derechos de agua, con lo cual todos los derechos constituidos anteriormente –por lo tanto, sin ese requisito– podrían ser considerados nulos y, por lo mismo, los propietarios de derechos de aprovechamiento de

2. Sacco Aquino, Sabina: “La Constitución de 1980 como fundamento y origen de una teoría constitucional de la irretroactividad”, Revista Chilena de Derecho, vol. 33, N° 3, 2006.

aguas podrían ser privados de ellos. Sin embargo, ocurre que estos derechos ya están incorporados en un patrimonio y su modificación viene a alterarlo. Entonces, el problema no es propiamente de retroactividad de la ley, sino de otra situación que muchas veces se confunde con la anterior: la intangibilidad de los actos jurídicos.

Mientras la retroactividad trata sobre la apariencia de modificar situaciones jurídicas pasadas, la tangibilidad es, por el contrario, la alteración de situaciones jurídicas creadas y regidas por una norma y modificadas por la entrada en vigencia de otra posterior, siendo como lo sugiere la lógica, la intangibilidad la propiedad de las mismas situaciones, actos o efectos jurídicos para no ser alterados por la promulgación de una ley que surge con posterioridad a su nacimiento. De esta forma, perfectamente podría una ley -sin tener efecto retroactivo- alterar la situación de bienes y derechos asignados o regidos por una norma anterior, como es el caso de la presente ley modificatoria de la Constitución. Por ende, el problema de los derechos adquiridos sobre los derechos de agua no es un problema de retroactividad de la ley sino de intangibilidad de derechos.

La Ley sobre Efecto Retroactivo de las Leyes abunda en el principio recogido en el Código Civil en su artículo 9 “la ley sólo podrá disponer para lo futuro y no tendrá efecto retroactivo”, estableciendo cuándo una ley tendrá el mencionado efecto y qué hacer en el caso de un conflicto. En su artículo 7 señala que las “meras expectativas no forman derecho” lo que viene a dar consagración legal al principio de intangibilidad de los derechos. Al reconocer la existencia de “meras expectativas” de forma tácita, también lo hace respecto de los derechos adquiridos, diciendo que las leyes posteriores pueden alterar las primeras, mas no los segundos, puesto que, contrario sensu, ya conforman derecho.

Nuestra legislación civil y constitucional considera que los bienes susceptibles de dominio son de dos tipos: bienes corporales o incorporeales, siendo estos últimos los derechos. La doctrina discute sobre el alcance de este término. Algunos sostienen que se deben incluir los derechos que emanan de la persona humana, teniéndose una suerte de derecho de propiedad sobre –por ejemplo– el derecho a la libre asociación; esta teoría es llamada “propietización” de los derechos, pero no es del todo acogida. Sin embargo, en lo que se está conteste es que por bienes incorporeales se deben reconocer, al menos, aquellas prestaciones que el acreedor puede exigir a un deudor en

su beneficio: los derechos personales y reales. Estos derechos son verdaderos bienes apropiables y, por tanto, se encuentran contenidos en el patrimonio del acreedor³.

La protección constitucional a la propiedad no debe entenderse exclusivamente a los bienes corporales de un patrimonio, sino también se hace extensivo a sus derechos reales y personales. Ahora bien, el mencionado numeral constitucional, en su tercer inciso, prohíbe la perturbación del patrimonio de las personas, lo que incluye sus derechos. Es más, su modificación sólo se lograría mediante una ley especial que autorice una expropiación, la que debe entenderse en su sentido general –no sólo como una privación del dominio, sino también como una restricción a sus facultades– y conlleva un largo trámite. Así, toda ley que pretenda modificar la situación jurídica de un patrimonio, ya sea en sus bienes corporales o incorporeales, se encontrará con esta dificultad: esta particular protección constitucional, que cristaliza en nuestra ley fundamental es el principio de intangibilidad.

Este es un problema muy complejo de la actual reforma que se plantea al régimen de aguas. Ya existen particulares que han adquirido el dominio sobre los derechos de agua, integrándolos en su patrimonio, adquiriendo así especial protección constitucional. Tal como se dijo antes, no se trata de un problema de irretroactividad, sino de intangibilidad de la situación jurídica y, de continuar con la iniciativa, al menos, debe reconocerse su carácter expropiatorio y, por ende, el afectado tendrá todas las garantías consagradas en el artículo 19 N°24 de la Constitución.

El mensaje, además, establece que una ley simple regulará el procedimiento de constitución, reconocimiento, ejercicio y extinción de los derechos que sobre las aguas se reconozcan a los particulares, con lo cual los derechos de propiedad existentes quedan en una situación de gran inseguridad, pues cualquier ley y, por lo tanto, cualquier decisión de Gobierno –que bien podría estar motivada por contingencias políticas y no por la estricta necesidad del país– podría limitar o privar a los dueños de sus legítimos derechos sobre el agua. Con ello, se introduce una enorme incertidumbre respecto de la legislación futura en materia de aguas, afectando aproximadamente al 82% de los usuarios que son agricultores. Muchos de ellos perderán un activo de gran valor, sobre

3. Guzmán Brito, Alejandro: “Las cosas incorporeales en la doctrina y en el derecho positivo”, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1995.

todo en momentos de cambio climático y de mayor escasez como los actuales. Esto puede generar un efecto o impacto social no despreciable. Se hace entonces evidente el peligro que significa una regulación como la propuesta.

El mensaje sostiene, como fundamento adicional a la necesidad de la reforma, la adecuación a las normas relativas a las concesiones mineras que, según se plantea, tendrían un tratamiento mucho más estricto que las aguas, lo que no sería coherente con la importancia de ambos recursos. Esto no es tan claro, en la medida que, por un lado, se pretende equilibrar la regulación que existe de las minas respecto de los derechos de agua, sin embargo, las limitaciones que se podrían aplicar a estos derechos sólo requerirían leyes de quórum simple, mientras que respecto de las minas esto opera mediante ley orgánica constitucional que otorga mayor certeza a los propietarios respecto de sus inversiones y no los deja en una situación de inseguridad como quedarían los dueños de derechos de agua. En estos casos, el quórum necesario para realizar modificaciones es importante, sobre todo si estamos hablando de la propiedad que podría verse afectada.

4. El problema de la concentración de derechos

Otro argumento que se utiliza para justificar la reforma, es la necesidad de evitar la concentración de derechos que tendrían grandes empresas (las hidroeléctricas, por ejemplo) y la urgente necesidad de acabar con la especulación. En cuanto al primer argumento, es necesario distinguir que los derechos de aprovechamiento de las aguas pueden ser de carácter consuntivo o no consuntivo. Los primeros se utilizan en actividades como la agricultura, minería, industria, empresas sanitarias, entre otros, dentro de los que se incluye el consumo humano. Este derecho se caracteriza porque el agua es efectivamente “usada” sin ser devuelta a su caudal. Por el contrario, los derechos no consuntivos son aquellos que permiten usar el agua que luego es devuelta a su caudal natural. Por ejemplo, el caso de las hidroeléctricas. Este argumento –de concentración de derechos de agua en manos de empresas– olvida que son nuestros agricultores (no necesariamente grandes empresarios) quienes ostentan gran parte de la titularidad de los derechos de agua constituidos en Chile y que sus tierras tienen incorporado a su valor aquél que corresponde al derecho de aguas que las riega y que, asimismo, numerosas veces es la suma de ambos factores, esto es, tierra agrícola y agua, lo que los hace ser sujetos de crédito.

Respecto a la especulación, es cierto que es un problema grave, pues los propietarios del derecho de aprovechamiento han buscado obtener ganancias mediante transacciones con grandes empresas. Se habla, con razón, de un sobre otorgamiento de derechos, pues la Dirección General de Aguas ha venido operando sobre la base del supuesto teórico de “usos previsibles”. Esto hace que, al momento de constituir un nuevo derecho de aprovechamiento de aguas se estime la cantidad de agua o el volumen de ésta que el titular del derecho utilizará, según el uso que le dará al mismo y se vuelve a conceder a nuevos titulares el remanente que supuestamente el primero no utilizará. Este criterio ha llevado a otorgar derechos en algunos acuíferos del país que, sumados, superan el volumen sustentable de los mismos. De ahí la duplicidad de aprovechamiento de aguas sobre un mismo derecho y la sobreexplotación de las aguas con nefastas consecuencias -como es el caso del norte de Chile- en determinadas zonas geográficas utilizando gran parte del agua disponible.

Esto se debe a problemas de gestión y registro de los derechos. Se supone que estos derechos están sujetos a inscripción en el respectivo Conservador de Bienes Raíces, sin embargo, los informes que debe emitir el Conservador para actualizar el catastro que lleva la Dirección General de Aguas, no son realizados con la frecuencia ni prolijidad debida, por lo que se produce una confusión de información que deja abierta la puerta a los abusos y mal ejercicio de los derechos de agua constituidos. El particular conoce estas fallas y defectos del sistema, entonces, por una parte, transa sus derechos y, por otra, los sigue utilizando. Si existiera un adecuado control y registro de las aguas el problema de la especulación podría ser resuelto o, a lo menos, compensado, sin que para ello la solución sea una reforma constitucional, sino más bien una normativa más estricta y/o un control adecuado de las leyes que regulan esta materia.

Comentario final

Los asuntos de interés nacional requieren de un estudio acabado y libre de intereses políticos de corto plazo. El derecho humano al agua, de hecho, se presenta desde una perspectiva político-jurídica como un avance sensato (como, por ejemplo, ya lo es el derecho de alimentación), pero su reconocimiento, de ningún modo, implica abandonar los beneficios del actual sistema de racionalización del recurso, sino buscar con calma aquellos puntos, por complejos que sean, donde el sistema debe ser perfeccionado.

Con una reforma como la propuesta, el agua pasaría a ser oficialmente un bien público protegido. Esto quiere decir que todos, incluyendo a quienes viven en el extranjero, somos dueños en parte de este recurso. Sin embargo, tal modificación abre puertas a numerosos desafíos que se debieran tener en cuenta, en especial en lo relativo a la explotación del recurso hídrico en términos de los problemas asociados a la economía ambiental y la definición de futuras políticas públicas.

Entendida el agua como un bien de todos los chilenos, debemos afirmar que este recurso, vital para todas las especies, incluido el hombre, es un recurso escaso que posee valor, pero carece de precio. Por tanto, aunque es bien nacional de uso público y cabe respecto de él la consabida frase “es de todos”, al mismo tiempo no es de nadie, porque mi dominio no recae sobre una porción de agua determinada, sino sobre la facultad de utilizar una cantidad de la misma.

El agua, además, es un recurso estratégico a nivel de defensa nacional, tanto para uso directo de la población, su uso en generación de energía, uso en sistemas agroindustriales (Chile quiere ser potencia agroalimentaria) y, además, a nivel industrial, donde es el punto inicial para planear la localización de cualquier planta de producción.

En vista que Chile es vulnerable al calentamiento global y que las proyecciones muestran un aumento de la desertificación en la zona central (situación que también sirve de argumento a la reforma que se propone), la discusión se iniciará cuando ésta comience a ser limitante para el desarrollo.

Lo último, plantea un gran desafío para la búsqueda de soluciones a las discusiones que en el futuro vendrán para relacionarlas con innovación, inclusión de nuevas tecnologías, nuevos procesos, sistemas de recolección de aguas lluvias, promoción de tecnologías de desalinización nacionales para potabilización de aguas, sistemas de ciclos cerrados para la implementación de la ecología industrial, etc. Mientras tanto, es imprescindible fortalecer institucionalmente a la Dirección General de Aguas para mejorar su gestión y la información relativa a este recurso y fortalecer sus facultades de fiscalización y sanción; castigar la usurpación y extracción ilegal del agua; proteger los glaciares, que son las mayores reserva de agua dulce del mundo; fomentar la formación de las comunidades de aguas subterráneas; y aplicar políticas de fomento a la producción de agua.

Sólo aquellos que se adelanten a los tiempos, alineando estrategias ambientales con estrategias de negocios —públicos y privados—, podrán disminuir el riesgo potencial de los escenarios futuros, que además son de importancia mundial, apuntando a ser sustentables por medio de una estrategia y nueva forma de hacer las cosas.

En consecuencia, no es conveniente aprobar una reforma constitucional como la propuesta, porque el perfeccionamiento del sistema de gestión de aguas no pasa por alterar el derecho de propiedad que tienen los actuales dueños de derechos de aprovechamiento. La solución pasa por mejorar la administración y la gestión, mediante modificaciones legales y administrativas, y con la modernización de la Dirección General de Aguas, que es la instancia encargada del otorgamiento y control de estos derechos. Sólo de esta forma podremos compatibilizar el respeto por el derecho de propiedad sobre las aguas y la protección de este recurso vital.

Regulación de los contenidos de televisión

• 30 de junio de 2010 •

La regulación de los contenidos de la televisión no debiera limitar la libertad de programación de una manera arbitraria o irrazonable sino que debiera tender a la protección de ciertos valores consensuados socialmente en situaciones que estén suficientemente justificadas. Entre este mínimo debieran evitarse los agravios a la dignidad de las personas y generar espacios de protección de los menores de edad, en cuanto audiencias vulnerables. Esta regulación debiera ser complementada con un fomento creciente de herramientas de autorregulación y con la decidida aplicación de un programa de “educación de medios” que desarrolle en las audiencias suficiente capacidad crítica frente a los contenidos que la televisión le ofrece.

Es función del Estado garantizar el ejercicio de todas las libertades individuales y crear las condiciones para que todos accedan a ellas, de acuerdo con el principio de igualdad de oportunidades. El Estado limita el ámbito de sus intervenciones de acuerdo con el principio de subsidiariedad y le corresponde asumir ciertas tareas que no están en la esfera de interés de los privados realizar, así como también corregir ciertas imperfecciones del mercado, en ausencia de instancias de autorregulación. Es característica esencial de toda sociedad libre que el derecho a la privacidad y a la libertad de información se encuentren garantizados y que su limitación sólo sea concebida como una excepción severamente restringida y justificada en términos del interés público.

El Estado debe reconocer plena validez al principio de la libertad de expresión, permitiendo la libre circulación de noticias y la existencia de medios de comunicación no sometidos a censura. No obstante, los medios de comunicación operan en un espacio en donde el derecho a la privacidad y a la honra de las personas puede colisionar con la libertad de expresión. En este sentido, los medios de comunicación configuran una industria especial, distinta a cualquier otra y, por lo tanto, se encuentra en la posición de ser regulada para evitar esa colisión. Además, la libertad de expresión podría resultar atentatoria no sólo contra derechos personales, sino también contra ciertos bienes sociales que han sido definidos como tales, por ejemplo, la democracia.

Los medios se deben a la opinión pública y, desde este punto de vista, es necesario poner énfasis en la “responsabilidad social” de los medios de comunicación, del mismo modo que está ocurriendo también en otras industrias. Para la industria de los medios de comunicación, cuyo insumo fundamental está compuesto por “valores”, es imperativo administrar esta frontera con prudencia y sentido de futuro. La competitividad debe ser sustentable. El límite para la competencia está dado por la necesidad de cuidar que los medios, en su legítimo derecho a competir por mayores cuotas de mercado, no comprometan ni desnaturalicen el espacio público. Esto resulta especialmente crítico en una industria en la que va penetrando la visión de que es posible tener éxito de audiencia o circulación mediante el expediente de recurrir a contenidos escandalosos y sin sustancia, aprovechando los espacios que la competencia deja, sin importar si el ocupar ese espacio perjudica a toda la industria y finalmente a la sociedad.

¿Es necesario regular los contenidos de la televisión?

La regulación es un sistema de ordenamiento del ejercicio de ciertos derechos o libertades. Tradicionalmente se tiende a señalar que la televisión es un medio de comunicación de características muy especiales y, por lo tanto, que merece un cierto régimen también excepcional de regulación, a diferencia de los otros medios de comunicación. Hay, por lo menos, cuatro ámbitos o focos de regulación con relación a la televisión: el tema de la propiedad, del financiamiento, la finalidad que se asigna a la televisión y sus contenidos. Los dos primeros en Chile están bastante despejados, pues no hay barreras de ingreso al mercado y no hay limitaciones a la concentración de la propiedad. En adelante nos abocaremos a los otros dos.

Actualmente la regulación de la televisión chilena recae en el Consejo Nacional de Televisión (CNTV), organismo público autónomo, encargado de velar por el correcto funcionamiento de los servicios de televisión. La supervigilancia de los contenidos se realiza de oficio y por denuncia de los ciudadanos respecto de todos los servicios de televisión, sea abierta, por cable y satelital. Además, en términos prácticos, la regulación se ve limitada por la dificultad de establecer parámetros objetivos para regular los contenidos, por el elevado costo de la fiscalización y por la creciente diversidad de plataformas de distribución de contenidos. En los hechos es difícil una fiscalización eficiente de la programación por cable y satelital.

Se tiende a justificar la necesidad de una regulación especial sobre los contenidos de la televisión, en comparación al resto de los medios de comunicación, diciendo que lo anterior no es una discriminación sino más bien la aplicación de un principio de regulación distinto dado que la televisión aprovecha un bien nacional de uso público y que cumpliría una cierta función social. Aquí es donde, a nuestro juicio, surge un primer problema porque a medida que avanzó nuestra legislación el concepto de la función social – que en un primer momento de desarrollo probablemente todos los países le atribuyeron a la televisión, basados en que su misión debía ser informar, educar y entretener– se ha ido diluyendo paulatina, pero sostenidamente. La reforma legal del año 1992 cambia el sustrato y habla de un “correcto funcionamiento” de la televisión afirmado en el respeto de ciertos valores¹. La función social

¹ Véase el artículo 1 de la Ley N°18.838 de 1992.

entonces pasa a ser el respeto a estos valores que la sociedad está interesada en promover y cautelar.

Si bien la función social de la televisión está diluida como fundamento de su regulación, nos parece que aún subsisten otras características de este medio de comunicación que justifican algún nivel de regulación sujeto a la exigencia de una responsabilidad especialísima que es este “correcto funcionamiento” al que el régimen jurídico chileno convoca a la televisión, a pesar de que claramente constituye una limitación a la libertad de programación que nuestro ordenamiento jurídico reconoce a la televisión como premisa central. La televisión es concebida, entonces, como un medio con ciertas características que la hacen distinta, por ejemplo, por su masividad en términos de las audiencias que la siguen, por la omnipresencia en términos de cobertura geográfica y, fundamentalmente, porque es una industria cultural, es decir, una industria que transmite valores y, por lo tanto, genera o transmite ciertas pautas de comportamiento que tienden a ser percibidos por las audiencias como modelos de conducta social aceptados o incluso dignos de promover. Es decir, la televisión merece regulación porque existe un cierto consenso en asignarle algún nivel de impacto, particularmente en las audiencias más vulnerables: los niños. En efecto, la televisión es uno de los medios más consumidos por las personas y es, además, la fuente principal de entretenimiento, información e incluso de educación para los sectores socioeconómicamente menos favorecidos. La televisión se constituye entonces como uno de los principales agentes secundarios de socialización junto con el colegio y el grupo de pares, por lo que aun cuando no “cause” efectos de manera directa si refuerza valores, así como modelos y patrones de conducta.

Podría hablarse, en consecuencia, más bien de una “responsabilidad social” de la televisión que de una función social propiamente tal, en cuanto se trata de una industria cultural que, a diferencia de otras industrias, es productora y reproductora de sentido, es decir, los medios y la televisión en especial, nos dice no sólo sobre qué pensar sino también cómo pensar sobre ello. La regulación que incentive esta responsabilidad social no debiera limitar la libertad de programación de una manera arbitraria o irrazonable sino que debiera tender a la protección de ciertos valores consensuados socialmente en situaciones que estén suficientemente justificadas. Esta responsabilidad social debiera, como mínimo, evitar agravios a la dignidad de las personas y, en particular, generar espacios de protección de los menores de edad en cuanto

audiencias vulnerables. Esta regulación debiera ser complementada con un creciente fomento de herramientas e instancias de autorregulación.

En efecto, las sociedades democráticas tienden a consensuar que estos son valores que merecen ser preservados, pues la dignidad de las personas es fuente de derechos que son inherentes y reconocidos, por ejemplo, en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos del año 1948. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, señala que los medios de comunicación deberán proteger y promover los derechos de los niños consagrados en esa convención; específicamente en su artículo 17 señala que *“Los Estados Partes reconocen la importante función que desempeñan los medios de comunicación y velarán porque el niño tenga acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, en especial la información y el material que tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental. Con tal objeto, los Estados Partes: (..) e) Promoverán la elaboración de directrices apropiadas para proteger al niño contra toda información y material perjudicial para su bienestar, teniendo en cuenta las disposiciones de los artículos 13 y 18”* (estos artículos versan respectivamente sobre la libertad de expresión de los niños y sobre las obligaciones de los padres en la crianza y desarrollo de sus hijos).

Desde una perspectiva empírica, si uno atiende a los estudios que el CNTV ha venido realizando durante los últimos 15 años, se constata que hay una fuerte demanda desde las audiencias por orientar la protección hacia estos dos grandes temas: la dignidad de las personas y la protección de las audiencias menores de edad respecto de contenidos que se consideran universalmente inadecuados. De hecho, de las denuncias que realizan los particulares para activar los mecanismos de fiscalización de contenidos del CNTV, se deriva que durante el año 2009 un 53,2% de los denunciantes fundamentó su reclamo en temas que les parecían atentatorios contra la dignidad de las personas, mientras que un 23,7% denunciaba una desprotección de los menores de edad frente a los contenidos exhibidos².

En cualquier caso, el Estado debiera reservarse la capacidad de regulación en estas dos esferas: un horario o franja de protección al menor donde se prohíba la exhibición de contenidos que se consideran inadecuados o disrup-

² Véase CNTV: “Informe de Denuncias Ciudadanas 2009”, en <http://www.cntv.cl/medios/Publicaciones/2010/InformeDenunciasCiudadanas2009.pdf>

tivos para estas audiencias y el respeto a un mínimo de valores, entre ellos centralmente la dignidad de las personas, respecto de los cuales hay un amplio consenso social que es sano preservar y esto a pesar de que al plantear estos cánones estemos entrando directamente en el campo de los “conceptos jurídicos indeterminados”, como los ha denominado la doctrina. Una precisión al respecto.

Los denominados conceptos jurídicos indeterminados son aquellos normativamente imprecisos, cuyos límites no están determinados con exactitud o rigor en su enunciado, pero que sí admiten precisión en su significado al momento de aplicarse la norma jurídica, lo cual lleva a valorar casuísticamente los alcances de dicho concepto. En consecuencia, la aplicación al caso concreto de los conceptos jurídicos indeterminados debe ser objeto de una previa estimación jurídica que debe estar guiada por el sentido de la norma que ha creado el concepto en cuestión, por ende, se encuentran sujetos al principio de legalidad y no existe la posibilidad de tomar en consideración elementos extrajurídicos o de naturaleza diferente a los exigidos por los instrumentos de interpretación normativa habituales, sino que más bien deben utilizarse parámetros objetivos para calificar que una concreta acción u omisión, en el caso concreto de los contenidos televisivos, constituye un ilícito administrativo.

Si bien los conceptos jurídicos indeterminados presentan los problemas propios de una norma que no admite una delimitación rigurosa, nos parecen aceptables cuando existe, como creemos es el caso de la regulación de los contenidos de televisión, una fuerte necesidad de tutela que no es posible de ser otorgada adecuadamente en términos más precisos; haciendo siempre hincapié en que para aplicar estas cláusulas abiertas es menester que al menos resulten identificables los criterios objetivos que hagan previsible la aplicación de estos conceptos.

De hecho actualmente el CNTV ya tiene facultades para pronunciarse sobre este tipo de conceptos, incluso respecto del tratamiento de la dignidad de las personas, de acuerdo a su propio estatuto jurídico, ejercicio en el cual ha ido dando sustancia a estos conceptos en cada caso concreto, apreciando los hechos y calificándolos, y cuidando de respetar los principios generales del derecho y de motivar sus resoluciones y eventuales sanciones.

Por otra parte debiera avanzarse decididamente estimulando la autorregulación de la industria televisiva, pues ésta ha sido escasa. En Chile, en general,

la autorregulación que han llevado adelante los canales de televisión abierta no ha sido robusta. Por ejemplo, en el año 1999 se implementó un sistema voluntario de señalización por la Asociación Nacional de Televisión (ANATEL), que asocia a todos los canales de televisión abierta de cobertura nacional, para advertir sobre el contenido de los programas que la audiencia se aprestaba a visionar³. No obstante, los estudios de audiencia señalan que la gente no conoce esta señalización y ella pretendía ser una herramienta mínima de información para que el consumidor de televisión –las audiencias– pudieran tomar decisiones informadas de lo que consumen en televisión. Además, tenemos una sociedad civil poco madura aún y, por ende, es más bien escasa la capacidad de cautelar estos procesos de autorregulación a través de la denuncia ciudadana.

La autorregulación debiera fortalecerse, por ejemplo, a través de que todos los canales –y no solamente los de tv abierta– adoptaran códigos de autoconducta con la obligación de versar sobre ciertos mínimos que la sociedad considera relevantes, donde la aplicación de estos códigos podría incluso ser evaluada y, además, implementando un sistema de señalización de contenidos donde se defina a priori, por ejemplo por el CNTV, el rango etéreo y el tipo de contenidos que van a ser emitidos, como una forma de estandarizar y objetivizar la calificación entre los distintos canales, pero correspondiendo a cada canal emisor la decisión de aplicar concreta y cotidianamente una u otra señalización a cada programa determinado.

Finalmente, el proceso de autorregulación debiera ser complementado con la “educación de medios”. En efecto, en un escenario de convergencia medial en el cual los contenidos circulan cada vez más por vías sin control alguno, tales como internet, teléfonos móviles, etc., donde resulta evidente la imposibilidad de regular todos los contenidos audiovisuales televisivos que saltan

3 En agosto de 1999, el CNTV y ANATEL acordaron una señalética para los programas de televisión en general: para adultos (A); responsabilidad compartida (R); y familiar (F). Además de una específica para la programación infantil: Todo público - infantil (I), 7 años y más (I 7), 12 años y más (I 12). En el año 2000 el Fondo Cultural del CNTV asignó recursos públicos para la realización de una campaña de interés nacional, destinada a promover en el público televidente la señalización de contenidos de los programas infantiles. La campaña denominada “La i” se emitió gratuitamente a través de todos los canales de libre recepción asociados a ANATEL. Años antes de que se acordara esta señalización, en 1997, el Fondo Cultural del CNTV ya había decidido llamar a concurso público con el objeto de financiar una campaña de spots publicitarios, dirigidos a promover la distinción entre el bloque horario para todo espectador y la programación para adultos.

de una plataforma a otra, se hace cada vez más necesario el acuerdo social respecto de la “educación de medios” para que sean los propios espectadores quienes desarrollen una capacidad crítica frente a los contenidos que las múltiples pantallas les ofrecen. Y esa competencia de enfrentar críticamente la pantalla debe generarse no solo en el seno de la familia, sino también con la contribución de la industria y del Estado.

Algunas propuestas de regulación de contenidos

a. Fomentar la autorregulación de los contenidos por la propia industria de televisión.

Promover el establecimiento de códigos de conducta o pautas programáticas y de entidades privadas de autorregulación que actúen como órganos de control para velar por el cumplimiento de las normas acordadas por la propia industria. Los códigos de conducta deben ser elaborados libremente por los propios interesados, pero resulta fundamental que, a lo menos, aborden los valores y temas centrales que preocupan a las audiencias: protección a los menores y dignidad de las personas. Además, estos códigos deben pronunciarse sobre una serie de valores que recogen la aspiración de la sociedad de contar con una televisión que contribuya al desarrollo social e institucional (democracia y pluralismo). Este conjunto de valores, difícil de tutelar por la sola acción del Estado, puede ser mejor garantizado a través de compromisos asumidos por los propios concesionarios de televisión.

b. Sistema de calificación de contenidos de televisión.

Establecer un sistema de calificación y señalización de la programación en pantalla de aplicación obligatoria según criterios de edad —el público al que está dirigida— y según contenidos —por ejemplo, lenguaje ofensivo, violencia y sexo— que permita al telespectador elegir libre e informadamente sobre aquellos contenidos que considera adecuados para sí y para sus hijos menores. El sistema de calificación y señalización debe ser modelado por el CNTV e impuesto a los operadores de televisión, pero su aplicación cotidiana a cada programa exhibido —clasificación de la intensidad de los contenidos y la edad esperada de la audiencia— debe ser determinado exclusivamente por el canal u operador que lo emita.

c. Mantener una regulación atenuada de los contenidos televisivos.

Confirmar las facultades del CNTV para supervisar los contenidos, actuando de oficio o a petición de particulares (mecanismo flexible de denuncia

ciudadana), pero como contrapartida el Estado debiera reducir la extensión de su pretensión regulatoria de los contenidos televisivos, centrando su actividad regulatoria, principalmente, en la fiscalización del respeto de ciertos conceptos y valores sobre los cuales exista un amplio consenso social acerca de que deben ser protegidos o incluso promovidos.

Por otra parte, debiera enfocarse en privilegiar la protección de los niños, centrando la acción reguladora del Estado en la prohibición de exhibir ciertos contenidos en una franja horaria de protección a los menores de edad. Y, consecuentemente, el CNTV debiera enfocar allí su acción fiscalizadora de oficio.

En esta lógica, el mismo CNTV debiera incentivar la presentación de reclamos y denuncias ciudadanas, haciendo de este modo a los televidentes más responsables de los contenidos televisivos.

d. Hacia un sistema eficaz de sanciones

Es necesario diseñar un sistema de sanciones eficaz, con énfasis en lo pecuniario, que actúe en forma disuasiva, de manera tal que en el análisis costo beneficios que el canal emisor realiza al programar su parrilla de contenidos no le resulte atractivo incluir aquéllos que a priori pueden presumirse infractores de la regulación porque su sola emisión asegura audiencia y ésta mayores ingresos publicitarios. Asimismo, se debiera eliminar la sanción de caducidad por contenidos inadecuados o por reincidencia en su exhibición, pues no parece adecuado establecer causales de caducidad relacionadas con los contenidos emitidos y que ello sea calificado discrecionalmente por un organismo del Estado.

e. Remover la facultad jurisdiccional del CNTV

Un principio básico del Estado de Derecho es la independencia e imparcialidad de los órganos que ejercen jurisdicción, lo que exige la separación de las funciones judiciales de los demás roles en un proceso. Los órganos o servicios públicos no debieran ejercer funciones judiciales, menos todavía cuando están cumpliendo las potestades administrativas respecto de un caso concreto y tienen el carácter de parte involucrada. Incontables leyes han entregado facultades judiciales a los órganos públicos, tanto que se han desarrollado doctrinas que señalan que es la fase “administrativa” del proceso. El argumento suele ser que no hay especialidad para resolver el asunto y que faltan recursos para establecer tribunales especializados. En concreto, el CNTV no debiera tener facultades judiciales de ninguna especie, es decir, no debiera tener la potestad

de aplicar multas o sanciones, pues ello implica restringir la presunción de inocencia y tener por probados hechos sin un debido proceso. Más bien el CNTV debiera recurrir a los tribunales para que impongan las sanciones previstas en la ley y probar las supuestas infracciones en un plano de igualdad de las partes dentro del proceso. La necesidad de que sean los tribunales ordinarios de justicia quienes apliquen las sanciones al “correcto funcionamiento” al que está llamada normativamente la industria de televisión, en vez de que lo haga el organismo público fiscalizador, adquiere mayor relevancia cuando estamos proponiendo que la regulación de los contenidos tenga ancla central en valores tales como la dignidad de las personas que, en cuanto concepto jurídico indeterminado, permite la subsistencia de interpretaciones diversas respecto de casos iguales.

Defensoría de las víctimas: ¿solución a los problemas de seguridad ciudadana?

• 25 de agosto de 2010 •

Ante el creciente fenómeno de la delincuencia en nuestro país, algunos parlamentarios han propuesto la creación de una defensoría de las víctimas. Lo que se pretende es que el estado proporcione defensa penal a los que, habiendo sufrido algún delito, no puedan procurársela por sí mismos. Aunque la intención es destacable, no parece adecuado –ni desde un punto de vista jurídico ni político– crear un nuevo organismo público, sino más bien mejorar la institucionalidad vigente.

En octubre de 2007, los senadores Andrés Allamand, José García Ruminot, Baldo Prokurica, Sergio Romero y Alberto Espina, presentaron un proyecto de ley que reforma la Constitución y establece la obligación del Estado de proporcionar defensa penal a las víctimas de delitos que no puedan procurársela por sí mismas (Boletín 5408-07)¹. En dicho texto se argumenta que existe una desigualdad entre los imputados y las víctimas de los delitos, asegurándole la defensa a los que cometen delitos, pero no así a las víctimas.

El proyecto apunta a que el derecho de tener defensa debe ser proporcionado por el Estado a todas aquellas víctimas que, siendo personas naturales, carezcan de los medios para poder procurársela por sí mismos. El texto introduce una modificación al inciso 2º del artículo 83 de la Constitución, reproduciendo –con las necesarias adecuaciones– el derecho que a los imputados reconoce el artículo 19 N° 3 de la Carta Fundamental.

Al respecto, parece efectivo que la opinión pública percibe que las víctimas no están siendo atendidas, por lo que se estima razonable hacerse cargo del tema. Sin embargo, lo lógico es hacerlo dentro del marco institucional que ya existe, y no invertir recursos en un nuevo organismo público.

La preocupación por las víctimas

El 31 de marzo pasado, el ejecutivo puso suma urgencia al proyecto –se encontraba archivado– que crea “La Defensoría de las Víctimas”. Ello demuestra el interés y preocupación por la situación procesal penal de los que sufren los delitos.

Por su parte, el Presidente de la República ha sido enfático en este tema y lo ha incluido como parte de la Agenda Legislativa del Gobierno, teniéndolo como prioridad y reiterando su interés en diversas oportunidades, como en el pasado discurso del 21 de Mayo.

Frente a la reactivación del tema el Ministerio Público reaccionó con algunos reparos, pues en su opinión la tarea de defender a las víctimas les corresponde a los fiscales y, por lo mismo, la modificación legal generaría una dualidad de funciones.

1. Boletín N° 5408-07, Proyecto de Ley que establece la obligación de otorgar defensa penal y asesoría jurídica a las personas naturales que han sido víctimas de delitos y que no pueden procurárselas por sí mismas, 2007.

La reforma procesal penal siempre contempló –y así lo establece la Ley N° 19.640, Orgánica Constitucional– que al Ministerio Público le corresponde la persecución del delito y la adopción de medidas para proteger a víctimas y testigos. Por eso, la fiscalía cuenta hoy con una División de Atención para atender a los afectados por un delito. A su vez, éstos tienen –según lo dispone el Código Procesal Penal– una serie de derechos en materia de atención, protección y reparación, que corresponden a deberes que los fiscales tienen la obligación de cumplir.

Así las cosas, el sentido de la justicia penal –a diferencia de la justicia civil– no pasa por generar un escenario para la resolución de conflictos personales, sino más bien para asegurar la respuesta de la sociedad por la infracción de una norma penal, mediante un proceso que, por otra parte, pueda respetar los derechos del ciudadano que se ve enfrentado al riesgo de una sanción penal.

Lo anterior no significa, en todo caso, que la víctima no tenga ninguna importancia como sujeto pasivo de un delito, ni desde el punto de vista personal ni procesal. Por el contrario, en la lógica ya descrita la víctima tiene el derecho a que se le pueda restituir –desde una perspectiva civil– los daños y perjuicios que le pudo ocasionar el delito.

En consecuencia, desde el punto de vista procesal, el Ministerio Público debe considerar, especialmente, la protección de la víctima y asegurar su interés en participar en el proceso penal. Lo anterior, porque la persecución oficial del delito cometido en contra de un integrante de la sociedad está encomendada, precisamente, a ese organismo persecutor. Con tal responsabilidad, su incapacidad para conseguir la participación de la víctima no sólo supone un desprestigio para con ella, sino para con toda la sociedad.

Institucionalidad vigente

Formalmente hoy existe la División de Atención a Víctimas y Testigos de la Fiscalía Nacional. Este organismo se consagra en el artículo 20 de la Ley 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público, que en su letra f) señala que “la División de Atención a Víctimas y Testigos tendrá por objeto velar por el cumplimiento de las tareas que, a este respecto, le encomiende al Ministerio Público la ley procesal penal”.

Existe además la Corporación de Asistencia Judicial, que ofrece la asesoría de un profesional abogado y/o asistente social, quien acoge y entrega información socio-jurídica respecto del problema o conflicto consultado; los deberes y derechos del usuario, y la manera más adecuada de hacer efectivo el ejercicio de los mismos.

En esta línea la directora ejecutiva de la Fundación Paz Ciudadana ha insistido en “la necesidad de evitar que las intenciones por mejorar la atención a quienes son víctimas puedan, finalmente, burocratizar el proceso penal, que hoy tiene una duración bastante razonable y, en definitiva, no resuelvan el problema de fondo: la oportuna administración de justicia –penal y también civil, como reparaciones– cuando procediere”². Sin embargo, es importante considerar la posibilidad de profesionalizar el trabajo ya que, hoy día, la mayoría de los representantes de las víctimas son egresados de Derecho.

Este último es un aspecto central en cuanto a la efectividad de la defensa proporcionada a las personas que carecen de los medios para costear tal representación. La idea debe ser otorgar los recursos adecuados, con las competencias profesionales que correspondan, para evitar poner a los más débiles en una situación de desventaja frente a la actuación de la otra parte. De no hacerlo, se haría más difícil una adecuada impartición de justicia, que permita restablecer el equilibrio perdido con el quebrantamiento de la ley y el perjuicio causado a la víctima.

Últimas medidas adoptadas

El 22 de julio pasado, el Fiscal Nacional, Sabas Chahuán, y el Fiscal Regional de Tarapacá, Claudio Roe, inauguraron en la ciudad de Iquique el proyecto OPA (Orientación, Protección y Apoyo), de atención a víctimas y testigos que ya opera en ocho regiones del país.

OPA es un proyecto que garantiza a todas las víctimas y testigos que declaran en las fiscalías orientación sobre su causa, para lo cual se contempla un procedimiento personalizado de entrega de información, ajustada a las necesidades de los usuarios, que involucra a fiscales, asistentes de fiscales, profesionales, técnicos y administrativos.

2. Véase Javiera Blanco: “¿Una defensoría de las víctimas?”, La Tercera, 8 de junio, 2010.

El modelo considera la implementación de un call center, a través del cual las víctimas y los testigos pueden consultar el estado de sus causas y gestionar entrevistas o la entrega de documentos. Además, sirve para advertir a la Fiscalía sobre situaciones de amenaza o riesgo, permitiendo iniciar un proceso expedito para la implementación de medidas de protección. Esto mejora considerablemente la posición que actualmente tiene la víctima, pues, hasta ahora, para tener noticias del proceso, aportar información o, incluso, para solicitar protección, había que realizar gestiones y esperar bastante tiempo, lo cual no beneficia su actuación y le provoca perjuicios adicionales a los causados por el delito. En resumen, se inhibe su actuación.

Además, el modelo OPA contempla como primera acción la entrega, por parte de personal policial, de una cartilla denominada “Mantengámonos en contacto”, que contiene información básica respecto de los servicios que entrega la Fiscalía; datos de la denuncia; número de call center; y número de Plan Cuadrante o Comisaría. Queda así en evidencia la importancia y el compromiso de las instituciones policiales en el éxito del proyecto, pues trabajan en forma conjunta con los demás órganos que intervienen en el proceso penal. Además, colaboran, especialmente, en el apoyo en la etapa de denuncia, ajustando incluso sus propios procesos de trabajo y siempre con un rol preferentemente facilitador.

El Fiscal Nacional indicó que “ejecutar el proyecto OPA en la Región de Tarapacá, implicará que todas las víctimas y testigos que declaren en las fiscalías recibirán orientación sobre su causa. Para esto, se contempla un procedimiento de entrega de información personalizada y ajustada a las necesidades de los usuarios, que cada atendedor –fiscales, asistentes de fiscales, profesionales, técnicos y administrativos– deberá seguir rigurosamente, apoyado con la entrega de material informativo de difusión”.

En casos más complejos, como los delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes o aquellos cometidos en el contexto de violencia intrafamiliar, el modelo considera un procedimiento especializado, que implica la evaluación oportuna y rápida de la situación de riesgo, la implementación de las medidas de protección y la solicitud de las medidas cautelares necesarias, además de la intervención directa de la Unidad de Atención a Víctimas y Testigos.

Hay situaciones que, por la magnitud del riesgo que representa para víctimas o testigos, requieren de la implementación de medidas de protección

especializadas. Tal es el caso de situaciones relacionadas con crimen organizado o narcotráfico, por ejemplo. Para las personas que, producto de su participación en el proceso penal, sean amenazadas por este tipo de organizaciones, la Fiscalía contará con un proceso de protección especializada para víctimas y testigos en situaciones de alta complejidad.

Para hacerse una idea del uso de este medio, se ha establecido que el call center atiende a nivel nacional en promedio, 6.600 llamadas mensuales, y aproximadamente un 70% de ellas son realizadas por víctimas y testigos. Del total de llamadas recibidas, un 99,1% son atendidas y el 96,1% antes de los 20 segundos.

El proyecto partió en la región de Coquimbo en agosto de 2008 y durante el año 2009 se sumaron las regiones de Arica y Parinacota, Antofagasta, O'Higgins, La Araucanía y Los Lagos. Tarapacá es la segunda región en el año que implementa el plan, y luego la seguirán las regiones de Aysén y Magallanes, proyectándose para el año 2011 su plena aplicación en todo el país.

Esta iniciativa es una señal más de las mejoras que pueden incorporarse al sistema actualmente vigente, otorgando soluciones rápidas y eficientes que den apoyo a las víctimas y no signifiquen la creación de nuevos órganos que podrían generar mayor retraso y burocracia en los procesos penales. Además, un plan de este tipo otorga mayor certeza a las víctimas, al imputado y sobre todo a la sociedad, ya que otorga mayor seguridad jurídica y tranquilidad respecto al otorgamiento de Justicia.

Conclusiones y propuestas

Destacados expertos³ en la materia han señalado algunas ideas sobre la defensa jurídica de las víctimas que pudieran servir de base a una futura ley.

En primer lugar se podrían efectuar las modificaciones legales y constitucionales que sean necesarias para que los fiscales sean defensores de las víctimas y puedan, incluso, accionar civilmente en contra de los imputados o de terceros. Otra alternativa es que sean las Corporaciones de Asistencia Judicial las que asuman las tareas de defensa letrada de los afectados por un delito.

3. Guillermo Piedrabuena (ex Fiscal Nacional).

Y la tercera posibilidad es un servicio, en lo posible autónomo y descentralizado, que asuma las tareas de la defensa letrada de las víctimas, pero sólo en cuanto se trate de personas de escasos recursos⁴.

Lamentablemente, la reforma constitucional que motiva este trabajo no señala con claridad qué es lo que realmente se pretende. Por una parte podría interpretarse que el objetivo es que el “defensor de víctimas” tenga una participación activa dentro del proceso, con más facultades y derechos, que los que tiene actualmente el querellante. Pero por otra, podría entenderse que lo que se busca es, simplemente, que la víctima que quiera querellarse tenga acceso a un abogado gratuito, al igual que el imputado.

Si lo que se pretende es lo primero, sería preciso delimitar cuáles serían las facultades que tendría esta defensoría para evitar posibles conflictos de competencia entre el defensor de víctimas y el ministerio público. Habría que ser cuidadoso pues, en la práctica, podría terminar siendo un interviniente más dentro del proceso penal.

Si lo que se busca, en cambio, es que la víctima que quiera querellarse tenga acceso a un abogado gratuito, dicha intención podría tener más apoyo. En efecto, esta alternativa parece más razonable, pues evitaría posibles confusiones con respecto a las competencias que tiene una y otra institución.

Sin perjuicio de que la segunda alternativa parece más razonable, no se considera prudente que el mecanismo jurídico utilizado sea una reforma constitucional. En efecto, no correspondería la inclusión de la defensoría de las víctimas en la Constitución, dado que la Defensoría Penal Pública sólo tiene rango legal.

Lo anterior, sin embargo, no implica una carencia de base constitucional, pues el principio del que se podría derivar una institución como ésta sería en el artículo 19 N°3⁵. En efecto de él se podría extraer la necesidad de contar con defensorías que pongan en igualdad de condiciones a la víctima y al victimario desde la perspectiva de la defensa gratuita, en la medida en que el constituyente ha previsto que *“El ofendido por el delito y las demás personas*

4. Debe recordarse que la Defensoría Penal Pública tiene más de un 95% de las defensas de los imputados, sea a través de sus defensores de planta o de los defensores licitados, sin distinguir si tienen o no tienen recursos económicos.

5. Es la llamada garantía del debido proceso.

*que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal*⁶. Sin embargo, lo razonable en este ámbito parece ser que la consagración normativa sea por la vía legal y no por la constitucional, para no generar un desequilibrio institucional respecto de ambas instituciones en favor de una de las partes involucradas en el proceso.

El hecho de generar este desequilibrio podría, incluso, ser recurrible ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En efecto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto San José de Costa Rica) en su artículo 8 N°2 dispone que “Toda persona tiene derecho, en plena igualdad⁷, a las siguientes garantías mínimas...”. Por lo tanto, no se cumpliría con el imperativo de plena igualdad, si la Defensoría Penal Pública está consagrada en la ley y la defensoría de víctimas está en la Constitución.

Ahora bien, de considerarse conveniente la inclusión de una norma constitucional en materia de Defensoría de la Víctima, parece prudente evaluar la conveniencia de que ello se haga en el numeral 3 del artículo 19, más que en el capítulo destinado al Ministerio Público por razones de orden y coherencia constitucional. Además, de acuerdo a lo dispuesto por la propia Constitución, este organismo es autónomo y a él le corresponde dirigir la investigación de los hechos constitutivos de delito: tanto los que determinen la participación punible, como los que acrediten la inocencia del imputado. Por lo anterior, si la función del Ministerio Público es más bien objetiva, no resultaría conveniente consagrar constitucionalmente la defensa de las víctimas en este mismo capítulo.

Finalmente, tomando en cuenta las alternativas expuestas anteriormente, pareciera razonable, antes de la creación de nuevos organismos, explorar la posibilidad de perfeccionar el sistema actualmente vigente. En concreto, se podría modificar el sistema de incentivos al interior del ministerio público, creando eventualmente un fondo de reparación para los ofendidos por el delito y perfeccionando la unidad de víctimas y testigos. De insistirse en la creación de nuevos instrumentos, se podría explorar la implementación de un sistema de querellantes gratuitos para las víctimas, sin embargo, se insiste, en que parece mucho más razonable perfeccionar el actual sistema, antes de crear nuevas instituciones, que podrían acarrear mayores problemas a los ya existentes.

6. Art. 83 inciso 2° C.P.R.

7. El destacado es nuestro.

Sistema binominal y participación política

• 8 de septiembre de 2010 •

Después de un sinfín de críticas al sistema binominal, éste ha logrado mantenerse en pie. Estabilidad, representación y el desincentivo a las ideologías extremas han sido algunas de las virtudes que el actual sistema de elección parlamentaria ha entregado a la política nacional. A pesar de lo anterior el Binominal aún tiene una deuda pendiente: la falta de competitividad entre y dentro de las coaliciones políticas han hecho de este sistema un mecanismo de elección poco atractivo para el electorado, trayendo esto como consecuencia una baja participación ciudadana y, por ende, un envejecimiento del padrón electoral chileno.

Las propuestas de cambio en el sistema binominal son relativamente frecuentes. Ellas consisten, básicamente, en aumentar o disminuir el número de parlamentarios, diseñar distritos más proporcionales, promover la igualdad del voto o velar por una mayor representatividad política.

A pesar de lo anterior, a la fecha, aún no existen modificaciones realmente importantes al sistema electoral, pues todas las iniciativas en tal sentido se han visto obstaculizadas, principalmente, por no ofrecer alternativas atractivas para mejorarlo. Por eso, Chile cuenta en la actualidad con el mismo sistema de hace 20 años que, a pesar de todas las críticas, ha demostrado ser garante, tanto de estabilidad política para el país, como de una tasa de representatividad similar a la de los sistemas proporcionales.

No obstante lo anterior, estimamos interesante analizar con mayor detenimiento las causas de los continuos fracasos a la reforma del sistema. Tal como se verá más adelante, las principales propuestas realizadas durante las pasadas administraciones, apuntaron a modificarlo, cuestionando la representatividad que éste entrega. Sin embargo, durante los cuatro gobiernos concencionistas no existió ningún proyecto, impulsado por el Ejecutivo, enfocado a modificar el sistema de inscripción electoral o a hacer frente al problema de envejecimiento del padrón electoral.

En consecuencia, si las propuestas apuntan sólo al problema de la representatividad es razonable pensar que éstas enfrentarán dificultades en el congreso, ya que son los mismos parlamentarios los eventuales afectados por ese tipo de iniciativas. Probablemente el escenario sería diferente si estas reformas avanzaran más por la vía de la actualización del padrón electoral o de la revisión de la voluntariedad del voto. Ambas medidas serían un primer paso para aproximarse de mejor manera hacia una real intención y/o necesidad de reformar el binominal.

Ahora bien, ¿resulta necesario modificar el sistema electoral vigente en nuestro país? En las siguientes líneas se intentará realizar una breve revisión de las distintas propuestas de reforma que se han impulsado durante los últimos veinte años. Luego se hará un análisis más detenido del binominal observando sus defectos y virtudes para, así, evaluar la conveniencia de una reforma al mismo.

Un tercer apartado estará dirigido a analizar la propuesta de reforma al sistema que en la actualidad se encuentra en el Congreso Nacional, observando los eventuales efectos que ésta podría acarrear a la realidad chilena. Por último, se entregarán conclusiones generales enfocadas a resumir el trabajo realizado y a entregar una visión particular frente al camino que se debiese seguir en este tema.

Propuestas del Ejecutivo tendientes a reformar el sistema binominal (1992-2009)

Durante el gobierno de Patricio Aylwin, específicamente en junio de 1992, se envió al Congreso un proyecto de ley que proponía reformar el sistema electoral, estableciendo que el número de diputados aumentara a 164 escaños y se disminuyera a 45 los distritos electorales. En cada uno de los distritos se elegirían tres, cuatro o cinco diputados, dependiendo de la cantidad de habitantes y la Cámara seguiría renovándose cada cuatro años. En cuanto a la elección de los senadores, la iniciativa proponía eliminar a los senadores designados y dejar su número en 54, los cuales serían elegidos en 13 circunscripciones, correspondientes a las 13 regiones del país. En ellas, se elegirían de tres a ocho senadores dependiendo del tamaño de la población y la cámara alta continuaría renovándose parcialmente¹.

Bajo el gobierno de Frei Ruiz-Tagle, se presentaron numerosos proyectos de ley tendientes a reformar el sistema electoral. El primero, de agosto de 1994, tenía por objeto dejar el número de Senadores en 47 miembros, eliminando a los designados y vitalicios. Un segundo mensaje, de agosto de 1995, establecía que los ex Presidentes de la República tuvieran la calidad de senadores por derecho propio y se eliminara la exigencia de llenar dos escaños por circunscripción contemplado en la Constitución. En octubre de 1995, el Ejecutivo nuevamente envió un proyecto de ley, el cual planteaba por segunda vez la eliminación de los senadores designados y vitalicios y proponía un redistritaje para el Senado. En mayo de 1997 se insistió en el contenido del segundo proyecto, estableciendo el derecho propio de los ex Presidentes para ostentar el cargo de senador. Por último, en agosto del 1997, se envió un mensaje que intentó realizar una modificación más de fondo al sistema electoral, sustituyendo el sistema binominal por el de cifra

1. Campos, Javiera: "El Genoma Electoral Humano", Ediciones UDP, p. 41, 1990.

o cociente repartidor de votos. Por diversas razones –fundamentalmente la falta de apoyo– ninguno de estos proyectos logró convertirse en ley.

Fue recién en el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, que se eliminó la figura de los senadores designados y vitalicios, mediante la Ley 20.050, del año 2005. Esta reforma constitucional aprobada por acuerdo del gobierno y la oposición también logró retirar de la Constitución la referencia al sistema electoral, incorporándolo a la Ley Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios. Sin perjuicio de ello, se introdujo en la Constitución una norma transitoria² que establecía que las modificaciones a dicha ley orgánica que dijesen relación con el número de senadores, las circunscripciones existentes y el sistema electoral vigente, requerirían para su aprobación de las tres quintas partes de los diputados y senadores en ejercicio. En consecuencia, tratándose de estas materias, se estableció una excepción al art. 66 de la Constitución, el cual prescribe que las Leyes Orgánicas Constitucionales requieren para su aprobación, modificación o derogación, de las cuatro séptimas partes de los diputados y senadores en ejercicio.

Con posterioridad se volvió a insistir, por parte del Ejecutivo, en la modificación al sistema binominal. Así, en diciembre del 2005 se envió un mensaje que pretendía agregar al art 18 de la Constitución una referencia específica a que en las elecciones de diputados y de senadores se emplearía un procedimiento que diera una efectiva proporcionalidad y representación. Además proponía eliminar el guarismo 120 del art 47 de la Constitución. Este proyecto fue rechazado y no prosperó aun cuando el Ejecutivo hizo uso de la facultad contemplada en el art. 68 de la carta fundamental³.

Durante el gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet, se convocó a una comisión de expertos, llamada “Comisión Boeninger”, la cual tenía por objeto proponer al Ejecutivo alternativas de cambio al sistema binominal. Esta comisión propuso en relación a la Cámara de Diputados tres alternativas de sistema para elegir una cámara de 150 diputados. Con base provincial: distritos

2. Artículo 13 transitorio.

3. Artículo 68: El proyecto que fuere desechado en general en la Cámara de su origen no podrá renovarse sino después de un año. Sin embargo, el Presidente de la República, en caso de un proyecto de su iniciativa, podrá solicitar que el mensaje pase a la otra Cámara y, si ésta lo aprueba en general por los dos tercios de sus miembros presentes, volverá a la de su origen y sólo se considerará desechado si esta Cámara lo rechaza con el voto de los dos tercios de sus miembros presentes.

entre 2 y 8 escaños; con base distrital: distritos entre 2 y 6 escaños, y con base distrital: distritos entre 2 y 8 escaños. En general, se planteaba un redistritaje para conformar una nueva división electoral que elija entre 2 y 8 diputados, ya sea en base a la unidad geográfica de las provincias o la unión de distritos. Se sugerían elecciones abiertas y el sistema electoral D'Hont (proporcional) para asignar votos a escaños, con la posibilidad de pactos y sub-pactos entre los partidos⁴. Por su parte, para el Senado, la Comisión Boeninger proponía aumentar de 38 a 50 los Senadores, constituyendo a cada región en una sola circunscripción que elige un número determinado de senadores, bajo el sistema de D'Hont⁵.

Una vez culminado el trabajo de la citada comisión, el Ejecutivo presentó el proyecto de ley sobre reforma constitucional que modificaba las bases del sistema electoral. Este proyecto pretendía introducir las siguientes modificaciones a la Constitución:

1. Incorporar un nuevo inc. 2° al art. 18, idéntico al propuesto por el Presidente Lagos, en el Boletín 4061-05, el cual señala que “En las elecciones de diputados y senadores se empleará un procedimiento que dé como resultado una efectiva proporcionalidad en la representación popular, así como una adecuada representación de las regiones del país”.

2. Incorporar un nuevo inc. 3° al art. 18, el cual dispone que “La ley podrá establecer mecanismos que incentiven la participación de la mujer en la actividad política”. Al respecto, la “Comisión Boeninger” propuso la existencia de cuotas crecientes obligatorias de mujeres dentro de las listas de candidatos y diferenciar el financiamiento público en beneficio de las candidatas mujeres⁶.

3. Suprimir el guarismo 120 del art. 47.

4. Reemplazar en el art. 49, la expresión “correspondiendo hacerlo en un período a los representantes de las regiones de número impar y en el siguiente

4. Tagle, Andrés: “Cambios del Sistema Electoral. Análisis del Proyecto de reforma Constitucional y Propuestas de la Comisión Boeninger”, CEP, p.10.,2006.

Nótese que, de acuerdo a estimaciones realizadas por Andrés Tagle entre los años 1989 y 2005, todas las propuestas realizadas por la Comisión Boeninger beneficiarían la representación de la Concertación en desmedro de la que posee la Alianza, la cual se vería disminuida.

5 Op. Cit, p. 19.

6 Op. Cit. p.25.

a los de las regiones de número par y de la Región Metropolitana”, por “en conformidad a lo que determine la ley orgánica constitucional”.

5. Suprimir N° 7 del art. 57, que contempla la inhabilidad para ser candidatos a diputados ni senadores, las personas que desempeñen un cargo directivo de naturaleza gremial o vecinal.

El proyecto no fue objeto de discusión ni de votación alguna y fue retirado por el Ejecutivo el día 10 de Abril de 2007, ya que políticos de todos los sectores criticaron el mecanismo de la comisión.

Beneficios del sistema binominal mixto

Tal como se ha podido observar, el grueso de las reformas electorales propuestas durante los gobiernos anteriores ha apuntado a modificar el tamaño de las Cámaras y la posibilidad de contar con senadores designados y vitalicios. Sólo después del trabajo de la “Comisión Boeninger” comienzan a gestarse modificaciones de mayor relevancia, las cuales hacen directa mención a eliminar el sistema binominal y reemplazarlo por un sistema de mayor proporcionalidad (D’Hondt). Ahora bien, una primera conclusión que podría salir de esta mantención del actual sistema electoral es que éste presenta una serie de virtudes que han permitido su posicionamiento dentro del sistema político chileno.

¿Cuáles son estas virtudes? Desde sus orígenes, el binominal fue un sistema pensado para otorgar estabilidad política. Para esto, el sistema obliga a los partidos políticos a aunar criterios y, así, crear coaliciones políticas que representen ideas comunes. Por eso conviene dejar claro que el binominal es un sistema mayoritario –no proporcional– que busca la conformación de bloques de mayorías, uno de gobierno y otro de oposición, en desmedro de una sub representación de los partidos minoritarios. Otros países, de indiscutible tradición democrática, han adoptado modelos similares: Reino Unido, Canadá y los Estados Unidos, entre otros. Lo anterior, incentiva la erradicación de posturas ideológicas extremas exigiéndoles a éstas tender hacia el centro para poder obtener representación parlamentaria.

Sumado a esto, el binominal ha logrado ser un garante de representación tanto para la Concertación como para la Alianza, las cuales entre las elecciones de 1989 y el 2005 han logrado una proporcionalidad similar en escaños y votos.

En efecto, “la coalición de derecha ha estado sobre-representada, obteniendo un promedio de número de escaños un 4,6% superior a su cuota de sufragios. Sin embargo, la Concertación ha obtenido un promedio de número de escaños un 4,4% mayor que su propia cuota de sufragios. Como puede verse la diferencia es mínima”⁷. En virtud de lo anterior, y razón fundamental por la cual el binominal ha sido víctima de constantes críticas, existen algunos sectores políticos “extremos” que se han visto sub representados por el sistema no logrando acceder a escaños a pesar de obtener una votación cercana al 6,5% en el período de tiempo antes indicado.

Representación de las coaliciones con el sistema binominal

Elección	Alianza por Chile				Concertación			
	Votación %	Electos	Electos %	Diferencia %	Votación %	Electos	Electos %	Diferencia %
1989	34.2	48	40.0	5.8 ⁴	51.5	69	57.5 ⁵	6.0 ⁷
1993	36.7	50	41.7	5.0	55.9	70	58.3 ⁵	2.9
1997	36.3	47	39.2	2.9 ⁴	50.5	69	57.5 ⁵	7.0 ⁷
2001	44.3	57	47.5	3.2	47.9	62	51.7 ⁶	3.8 ⁷
2005	38.7	54	45.0	6.3	51.8	65	54.2	2.4
Diferencia promedio				4.6	4.4			

Fuente: Andrés Tagle, 2006

Ahora bien, este último punto no encuentra un sustento teórico/práctico que permita rechazar al sistema binominal frente a otros sistemas electorales como el proporcional. A la fecha, toda la evidencia empírica y teórica ha demostrado que la mayoría de los sistemas, tanto de mayorías como proporcionales, presentan barreras de entrada similares, las cuales bordean generalmente entre un 9 y un 12%. Es decir, a toda coalición o partido que no alcance este porcentaje en las elecciones le será muy difícil que pueda acceder a un escaño en el parlamento. De

7. Véase John M. Carey: “Las virtudes del sistema binominal”, Revista de Ciencia Política PUC, volumen 26 N° 1, pp. 226 - 235, 2006.

esta manera, se derrumba otro mito en torno al sistema binominal: la exclusión que éste realiza a los partidos o coaliciones más pequeños.

Un último punto que resulta importante abordar son los niveles de competitividad que otorga el binominal. Hoy día, gran parte de los argumentos que se generan para explicar la baja participación política que existe en el país se centran en la baja competitividad que ofrece el sistema electoral parlamentario y cómo éste desincentiva el interés de la ciudadanía, quien asume que su voto poco y nada podrá afectar la elección final de los candidatos. En primer lugar, porque habría bajas posibilidades de que una liste doble a la otra (y así obtener los dos parlamentarios); y en segundo lugar, porque existe una mala percepción ciudadana de algunos acuerdos políticos previos a las elecciones, que muchas veces terminan por definir la elección antes que ésta suceda. Con todo, es quizás ésta una de las aprensiones más reales y objetivas que presenta el sistema binominal, que está construido en función del equilibrio político lo que se traduce en dificultar y/o limitar las posibilidades de doblaje, trayendo consigo una alta competencia al interior de las coaliciones en desmedro de la competencia entre éstas. Es en este punto donde puede encontrarse, quizás, la principal debilidad del sistema que, al menos en parte, desincentiva la participación ciudadana y contribuye al estancamiento –y envejecimiento– del padrón electoral chileno.

Propuestas y conclusiones finales

Los sistemas electorales buscan armonizar tres grandes principios de representación política: la representatividad, para reflejar la diversidad de partidos o sensibilidades políticas; la gobernabilidad, para generar un Gobierno que pueda actuar con decisión y empoderamiento ciudadano; y el llamado rendimiento de cuentas, por el cual el voto de los electores tiene el suficiente peso para castigar o recompensar el comportamiento de los candidatos. Es imposible maximizar los tres, pero sí es posible armonizarlos, dándole leves preferencias a algunos de ellos en función de las circunstancias históricas de los diferentes países.

Dicho lo anterior, conviene constatar que una de las principales razones por las cuales el sistema electoral binominal que rige en Chile no se ha reformado, es por la poca claridad y consenso sobre el sistema que debiera reemplazarlo. La sola enumeración de iniciativas consignada en la primera parte de este trabajo parece prueba suficiente.

No obstante, es posible identificar al menos dos propuestas de reforma. La primera dice relación con lo que han intentado varios proyectos anteriores: aumentar el número de diputados y senadores. Una medida de esta naturaleza, aunque pueda mejorar los niveles de participación y aumentar la capacidad de los votantes para castigar o recompensar el comportamiento de los candidatos, también puede generar perjuicios. Entre éstos, la multiplicación de listas independientes (por las menores exigencias para constituir las y ser electos) y el menor incentivo para formar coaliciones. Vale decir, en este caso, la maximización de la representatividad puede perjudicar la gobernabilidad. De ahí que los expertos sugieran que, en caso de adoptar esta mejora el aumento de la cantidad de escaños sea moderado⁸.

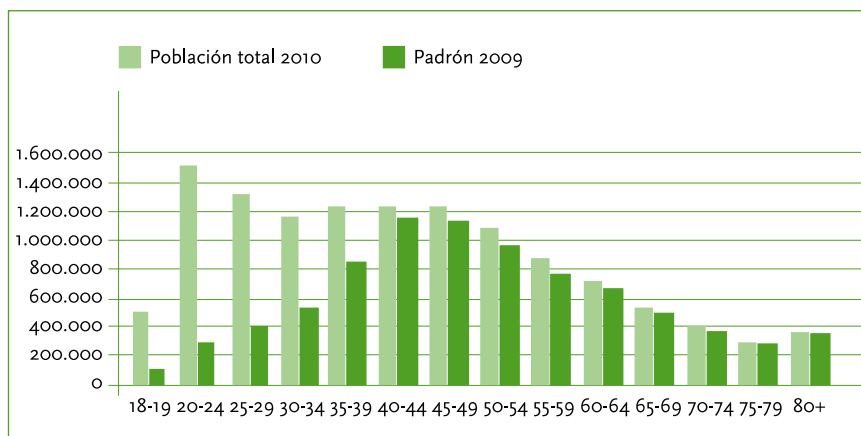
Otra propuesta consiste en eliminar por completo la preferencia individual en el voto —que se traduce en listas abiertas— imponiendo listas electorales cerradas para circunscripciones mayores. Sin embargo, este sistema blinda a los políticos más poderosos del eventual castigo ciudadano, pues bastaría ocupar los puestos de cabeza en las listas, para salir electos aunque el partido disminuya su votación. En tal situación, podrían equilibrarse representatividad y proporcionalidad, pero a riesgo de vulnerar severamente el rendimiento de cuentas ciudadano.

No obstante las propuestas ya mencionadas, el gran problema a enfrentar es la baja competitividad que el sistema binominal presenta y cómo ello se ha traducido en un progresivo desinterés de las personas por participar en las diferentes elecciones. De esta manera, tal como se observa en el siguiente gráfico, al realizar un análisis simple de comparación entre ciudadanía y padrón electoral, puede concluirse que el actual sistema no está siendo llamativo para la ciudadanía, lo cual potencia el envejecimiento del padrón chileno.

Con todo, las posibles reformas al binominal debiesen apuntar hacia una renovación —y consiguiente rejuvenecimiento— del padrón, ya sea por medio de una inscripción automática o mediante mayores intentos de competencia en el actual sistema. En este sentido, las intenciones del nuevo gobierno parecieran apuntar en la dirección correcta, ya que propone la inscripción automática y el voto voluntario de la ciudadanía.

⁸ Véase Carey. *Ibíd.*

Comparación población 2010 vs. padrón electoral 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de datos INE y Registro Electoral

Ahora bien, las intenciones de tener una inscripción automática con voto voluntario poco podrán aportar a mejorar la percepción ciudadana —especialmente de los jóvenes— si no se hace nada para corregir la baja competitividad que ostenta el actual sistema. Generar mecanismos en tal sentido haría que el sistema binominal fuese más llamativo y, por ende, generase mayores índices de participación ciudadana. Dado lo anterior, parece razonable aumentar el número máximo de candidatos que puedan presentar las listas en los distintos distritos y circunscripciones (actualmente 2 candidatos por lista). Con esto, automáticamente se ampliaría la competencia al interior de las listas lo que generaría un mayor atractivo para el electorado. Además, aumentando el número de candidatos, sin aumentar necesariamente el número de escaños, evitaría el peligro ya señalado de resentir la estabilidad que propugna el sistema.

Todo los aspectos aquí abordados permiten concluir que, a pesar de las constantes críticas que recibe, el actual sistema de elección parlamentaria posee varias virtudes que permiten garantizar cierta estabilidad al sistema político chileno, entregando una cuota de representación a gran parte de los actores políticos nacionales (de manera especial a aquellos que han asumido la necesidad de aproximarse a ideas más de centro teniendo que

olvidarse de posiciones ideológicas de extremos). Con todo, y aunque el sistema ha sido positivo para la estabilidad política del país, admite mejoras y perfeccionamientos a sus debilidades más importantes. Esa labor debiera ser un tema central de la agenda política del actual gobierno.

Contención del poder colegislador del Ejecutivo en el sistema presidencial chileno

• 22 de septiembre de 2010 •

El gobierno tiene atribuciones legislativas robustas que generan una fuerte asimetría con el Congreso Nacional. Aunque sin alterar las características centrales del presidencialismo, se propone contener el poder del Ejecutivo atenuando algunas atribuciones colegisladoras radicadas en el Presidente. Concretamente, su facultad privativa de colocar urgencia a los proyectos que están en trámite legislativo, sin escuchar al Congreso y sin que éste pueda calificar dichas urgencias; su atribución de gobernar mediante DFL, que le permite legislar y tomar facultades que son propias del Congreso; y su potestad de vetar una parte o el total de un proyecto de ley, a pesar de que éste ya haya sido aprobado por ambas cámaras.

La Ley N°20.050, aprobada el año 2005, incorporó una serie de importantísimas reformas constitucionales, varias de las cuales estaban destinadas a moderar las facultades presidenciales por la vía de incorporar nuevos mecanismos de control radicados en el Congreso Nacional¹. Estas reformas fueron, a nuestro entender, por el camino correcto, en cuanto su efecto concreto fue contener, al menos en parte, la concentración de poder que se produce en el Ejecutivo chileno.

No obstante, consideramos necesario moderar, todavía más, las facultades colegisladoras del Presidente de la República, aunque sin cambiar las características centrales del presidencialismo. El Ejecutivo aún conserva un rol colegislador de enorme relevancia que se traduce en algunas atribuciones contempladas en la Constitución y en las leyes, pero también en prácticas que se han ido haciendo comunes durante la tramitación de los proyectos.

En efecto, hay herramientas en la elaboración de las leyes que redundan en la capacidad casi absoluta del Presidente de determinar tanto los contenidos de la agenda legislativa como la celeridad de su discusión. Nos referimos a su facultad privativa de colocar urgencia a los proyectos que están en trámite legislativo de manera de otorgar preferencia a su discusión de acuerdo a su mejor parecer, sin escuchar al Congreso y sin que éste pueda calificar dichas urgencias (lo cual le entrega al Ejecutivo el control sobre el avance de la agenda legislativa); a la atribución presidencial de gobernar mediante DFL que le permiten legislar y tomar facultades que son propias del Congreso; y a la potestad de veto de que dispone el Ejecutivo, que implica que el Presidente puede rechazar una parte o el total del texto de un proyecto de ley con el cual no está de acuerdo, a pesar de que éste ya haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso.

1. El sistema de urgencias

En primer lugar, es menester desincentivar la práctica que ha venido prevaleciendo en el Ejecutivo de utilizar la declaración de urgencia como

1. Nos referimos puntualmente a la facultad de interpelar a los ministros de Estado y de intervenir en la declaración de estados de excepción constitucional, así como lo atinente a la aprobación de los tratados internacionales. A ello se suman los cambios introducidos en la composición, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Constitucional, particularmente sus remozadas facultades para ejercer el control constitucional preventivo de los decretos supremos que dicta el Presidente.

mecanismo para suprimir la discusión al interior del Congreso. Ello ha sido así, porque los diputados y senadores están obligados a estudiar con prelación aquellos proyectos que gozan de urgencia respecto de aquellos otros que no la tienen. La urgencia es una herramienta excepcional que debiera, en consecuencia, ser utilizada cuidadosamente. Si bien nos parece que este mecanismo encuentra justificación en un sistema presidencial como el nuestro, nos parece que ha sido una prerrogativa mal utilizada. La práctica legislativa desde 1990 hasta nuestros días nos muestra gobiernos que abusan de la urgencia para fijar la agenda legislativa, forzando al Poder Legislativo a revisar con preferencia unas determinadas reformas legales en perjuicio de otras, sin que éste pueda pronunciarse sobre su procedencia o calificarlas.

Hasta hace un par de meses, cuando el Ejecutivo colocaba urgencia² al despacho de un proyecto de ley –sea ésta simple, suma o discusión inmediata– la Cámara de Diputados y el Senado debían despachar dicho proyecto en un máximo de treinta, diez y tres días respectivamente. Recién a mediados de este año, con la aprobación de la Ley N°20.447, se ampliaron los plazos que tienen las cámaras para pronunciarse sobre los proyectos que gozan de urgencia, de 3 a 6 días para la “discusión inmediata”, de 10 a 15 días para la “suma urgencia” y se mantuvo los 30 días para la “urgencia simple”³. La discusión inmediata, particularmente antes de la modificación anotada, implicaba una verdadera imposición del Ejecutivo al Congreso Nacional pues, en la práctica, impedía el estudio –aunque fuera somero– del proyecto al que se le había colocado tal prioridad y en los hechos implicaba que los parlamentarios debían abdicar, aún sin quererlo, de su facultad de presentar indicaciones para modificar y eventualmente perfeccionar ese proyecto.

Por otra parte, los reglamentos de ambas corporaciones establecen que cuando un proyecto se encuentra con suma urgencia e ingresa a la Sala para su votación únicamente pueden renovarse indicaciones, pero no presentarse otras nuevas. Es decir, sólo se pueden volver a presentar aquéllas que lo fueron

2. Sobre la facultad del Presidente de hacer presente la urgencia para el despacho de un proyecto de ley, su calificación, efectos y caducidad, véanse los artículos 26, 27, 28 y 29 de la Ley N°19.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

3. La ley N°20.447, publicada el 3 de julio de 2010, modificó la Ley N°18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. En la discusión legislativa el Ejecutivo presentó un veto que, entre otras cuestiones, eliminaba esas ampliaciones. El veto fue aprobado por ambas cámaras, salvo en las normas que ampliaban los plazos, respecto de las cuales decidieron insistir en su predicamento original, logrando el quórum requerido.

previamente en la comisión que estudió ese proyecto y que fueron rechazadas. Y cabe agregar que para renovar esas indicaciones se requiere la firma de al menos treinta diputados, entre los cuales deben contarse tres jefes de comité. Adicionalmente, cuando un proyecto de ley se encuentra con suma urgencia en la Cámara de Diputados no puede ser revisado en segundo trámite reglamentario, es decir, no puede ser estudiado nuevamente por la comisión respectiva. Y es muy común que los proyectos que van a ser vistos por la Sala sean calificados con suma urgencia antes del inicio de la sesión para evitar que se presenten nuevas indicaciones, así como también es común que esta urgencia se utilice para evitar un segundo trámite reglamentario.

El uso recurrente de las urgencias para controlar la agenda legislativa a discreción del Gobierno, arrinconando las facultades del Congreso Nacional para conocer y modificar los proyectos en trámite, ya existía durante la vigencia de la Constitución de 1925⁴. Silva Bascuñán ha señalado: *“El abuso de la urgencia constituye, indiscutiblemente, uno de los motivos más graves de desfiguración en la práctica chilena del sistema presidencial, porque éste, en razón de mantener en el Presidente los amplios poderes administrativos y ejecutivos que lo caracterizan, no puede quitarle al parlamento lo esencial de su autonomía legislativa, sin convertir el sistema político en una verdadera dictadura legal expresada en la omnipotencia entregada al jefe supremo de la Nación”*⁵.

Para evitar estos efectos nocivos debiera revisarse el mecanismo de las urgencias en función de limitar su uso. Al efecto podrían considerarse dos mecanismos: que las salas de cualquiera de las corporaciones legislativas tuvieran la atribución de cuestionar la procedencia de la urgencia o su calificación, en la práctica, impugnando el plazo en que se le solicita que despache el proyecto; o bien que las salas pudieran suspender el plazo de la respectiva urgencia cuando ya exista un cierto número de proyectos urgidos en la comisión que deba estudiar el proyecto.

En años recientes, el proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política⁶—que luego se convertiría en la Ley N°20.414, de 4 de enero de 2010— planteaba en su texto original una excepción a la facultad de calificación radicada en el Ejecutivo

4. La Constitución de 1925 contemplaba en su artículo 46 original una norma similar a la prevista en la Carta de 1980, pero fue modificada por la reforma constitucional de 1970.

5. Silva Bascuñán, Alejandro: “Tratado de derecho constitucional. Tomo III. La Constitución de 1925, IIª”. Santiago, Editorial Jurídica, p.192,1963.

cuando la urgencia se hacía presente durante un período de campaña electoral. En efecto, se señalaba que correspondería calificar a la Cámara respectiva, con el voto favorable de los 2/3 de sus miembros en ejercicio, las urgencias presentadas en los 90 días anteriores a una elección –fuera ésta municipal, parlamentaria o presidencial–. La Cámara de Diputados aprobó una redacción distinta de la propuesta, prohibiendo al Presidente de la República hacer presente la urgencia en el despacho de un proyecto durante los treinta días anteriores a una elección presidencial, salvo que la fundara en exigencias provenientes de los intereses generales o de la seguridad nacional. De esta forma, optaba por una prohibición, acotando el período y el tipo de elección, pero renunciaba a la calificación por el Congreso. Sin embargo, incluso esta norma fue suprimida durante la tramitación en el Senado. El proyecto que luego fue aprobado en comisión mixta, sufrió un veto presidencial y, finalmente, fue promulgado como ley sin vestigios de la norma que nos ocupa⁷.

Por otra parte, décadas atrás, la reforma constitucional de 1970 había incorporado a la Constitución de 1925 un mecanismo para atenuar la práctica, criticada también por ese entonces, de obligar al parlamento a dar trámite preferente a los proyectos a los que el Presidente colocaba urgencia. Dicha reforma añadió a la antigua Carta Fundamental⁸ una norma que establecía que cualquiera de las Cámaras podía acordar suspender el plazo de urgencia mientras estuvieran pendientes de tramitación dos o más proyectos con urgencia en la comisión que debía informarlos.

En consecuencia, una solución, que ya cuenta con antecedentes en nuestra práctica político legislativa, sería reponer una norma similar a la incorporada por la reforma constitucional de 1970. De esta forma, aunque las Cámaras no tuvieran la atribución de aceptar o rechazar la admisibilidad de una urgencia solicitada por el Ejecutivo, ni tampoco la posibilidad de decidir qué tipo de urgencia es procedente, sí pudieran suspender sus efectos –la obligación de pronunciarse en un plazo cierto– evitando así el uso indiscriminado de este mecanismo.

6. Véanse los informes respectivos sobre el proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia, modernización del Estado y calidad de la política en el boletín N°4716-07 del Congreso Nacional.

7. A pesar del espíritu originalmente manifestado por el Ejecutivo al proponer esta norma, el gobierno de la Presidenta Bachelet hizo un uso intensivo de las urgencias legislativas durante la campaña electoral, especialmente en las semanas previas a la segunda vuelta presidencial que se realizó el 17 de enero de 2010.

8. Véase el inciso 2° del artículo 46 de la Constitución Política de la República de 1925, agregado por la reforma constitucional contenida en la Ley N°17.284 de 1970.

2. La delegación de facultades para legislar

En segundo lugar, parece adecuado acotar la atribución del Presidente de la República de dictar DFL sobre ciertas materias de dominio legal previa autorización del Congreso Nacional. La Constitución permite que el Presidente le solicite al parlamento la delegación de facultades para dictar un DFL en cualquier materia que deba ser regulada por una norma de rango legal. Tal delegación está sujeta a tres restricciones. La primera es una lista taxativa de materias que no pueden ser objeto de esa delegación, a saber, nacionalidad, ciudadanía, elecciones y plebiscitos, las garantías constitucionales o aquellas materias que deban ser objeto de LOC o de quórum calificado, y la organización, atribuciones y régimen del Poder Judicial, del Congreso Nacional, del Tribunal Constitucional y de la Contraloría General de la República. La segunda, es que el Congreso debe señalar las materias precisas sobre las que recae la delegación y puede establecer las restricciones que estime convenientes en la ley que otorga tal autorización. Y la tercera restricción es que la delegación no puede prolongarse por un plazo superior a un año.

El sólo hecho de enumerar taxativamente las materias respecto de las cuales no cabe delegación de facultades, genera un amplísimo campo de temas que sí pueden ser objeto de dicha delegación. Esta situación configura una potencial intromisión del Ejecutivo en variadas materias que, en su origen, han sido concebidas por el propio constituyente como ámbitos que merecen la concurrencia del Poder Legislativo para su revisión y eventual sanción.

Por otra parte, la preceptiva constitucional nada dice respecto a las circunstancias en que estas facultades extraordinarias pueden ser solicitadas y delegadas respectivamente. Esto no fue siempre así en nuestra tradición constitucional. En efecto, si bien la letra primitiva de la Constitución de 1833 no exigía la concurrencia de circunstancias especiales para la delegación de facultades, esto fue corregido en la reforma constitucional de 1874 que solicitó “graves razones” para que procediera la delegación, lo que redundó en que en sus cincuenta años de vigencia no se dictara ninguna ley delegatoria. A pesar de que la Carta de 1925 recogió un criterio similar, durante su vigencia el Congreso prestó su anuencia para la dictación de numerosos DFL sobre variadas materias y de muy diversa relevancia. Actualmente, en la Constitución de 1980 no se requiere que exista una grave razón o una situación excepcional que afecte gravemente al país, como sería el caso, por ejemplo, de un estado de guerra.

Por lo tanto, como la delegación tampoco requiere que se reúna ningún quórum especial en el parlamento –por el contrario, recuérdese que no pueden ser objeto de delegación las materias que exijan quórum orgánico o calificado– una mayoría simple y coyuntural de congresistas, sin necesidad alguna de justificar su decisión en una causa expresa y fundada, podría acordar la delegación de atribuciones legislativas al Presidente. Esta situación, en el contexto de su ya robusto rol colegislador, puede devenir en una situación que, en la práctica, implicaría un reforzamiento desmedido de la capacidad legislativa presidencial⁹. Lo cual podría conducir hacia una suerte de omnipotencia legislativa del Ejecutivo, donde éste legisle sin siquiera requerir el concurso del Congreso Nacional o al menos sin considerar a las eventuales minorías que se opusieron a las delegaciones.

Finalmente, debe considerarse un argumento de orden práctico, cual es que desde el retorno a la democracia se han dictado numerosos DFL, pero la generalidad de ellos han regulado materias que pertenecen al ámbito administrativo, a diferencia de lo que solía suceder con anterioridad, cuando fueron utilizados en diversos rubros de distinta relevancia. En efecto, entre marzo de 1990 y septiembre de 2009 se dictaron 1.089 DFL¹⁰, utilizados profusamente para fijar, adecuar, fusionar y modificar plantas y escalafones de servicios públicos, crear y suprimir cargos, determinar la organización interna y el sistema de remuneraciones del personal, fijar las funciones y atribuciones de servicios públicos, traspasar personal o transferir bienes desde un servicio público a otro, y fijar el texto refundido, coordinado y sistematizado de diversas normas. Muy excepcionalmente en el período señalado, sólo en 31 oportunidades, se han dictado DFL para regular cuestiones de otro orden, ciertamente más relevantes y menos administrativas, tales como: crear sistemas de incentivos económicos, por ejemplo, el DFL N°235 de 1999, de Agricultura, que establece un sistema de incentivos para la recuperación de suelos degradados; fijar o rebajar tasas de impuestos, como lo hizo el DFL N°2 de 1995, de Hacienda, que fijó la tasa del impuesto al valor agregado por un período; y fijar exenciones tributarias, como el DFL N°4 de 2004, también de Hacienda, que rebajó la tasa del impuesto territorial y fijó el monto de la exención de los bienes raíces agrícolas.

9. Considérese que la delegación se agrega a las materias que son de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, a su facultad de vetar proyectos que ya han sido aprobados por el Congreso y al dilatado campo para que ejerza su potestad reglamentaria autónoma –más allá de la propiamente de ejecución– debido al sistema de dominio máximo legal por el que optó el constituyente de 1980.

10 Véase el sitio electrónico de la Biblioteca del Congreso Nacional: www.bcn.cl

Pues bien, reconociendo esta práctica, tal vez sería prudente mantener la solicitud de delegación sin expresión de causa para aquéllos temas de ordenamiento administrativo de ministerios y servicios públicos para los cuales ha sido utilizada prolíficamente durante las últimas dos décadas, pero restringirla en las demás materias, exigiéndole al Presidente invocar una causa grave que deba ser calificada por el Congreso.

3. La facultad de veto

En tercer lugar, parece también excesiva la actual potestad presidencial de vetar u observar un proyecto de ley que ya cuenta con la aprobación de ambas Cámaras. En mérito de esta atribución el Presidente puede observar parcialmente o rechazar completamente un proyecto que ya ha concluido su tramitación en el Congreso.

Similar prerrogativa, pero reforzada, constaba ya en la Carta de 1833. En efecto, se contemplaba la facultad presidencial de vetar lo aprobado por las cámaras legislativas sin que éstas pudieran insistir en su predicamento sino hasta dos años después y reuniendo un quórum de dos tercios. Lo anterior fue modificado por la reforma constitucional del año 1893, posibilitando que las Cámaras pudieran insistir de inmediato en el texto aprobado por ellas, aunque siempre reuniendo los dos tercios de sus miembros presentes. Esta situación normativa se reprodujo en la Constitución de 1925 y luego en el artículo 73 de la Constitución de 1980.

Cuando las observaciones del Ejecutivo son parciales se entienden aprobadas por las Cámaras cuando reúnen el quórum exigido según cual sea la materia de que se trate; si las rechazan, además deben reunir un quórum de dos tercios de sus miembros presentes para insistir en el texto originalmente aprobado por ellas; si no lo reúnen, entonces no hay reforma en las materias donde existió discrepancia. Pero aún reuniendo el quórum para insistir, en vez de promulgar el proyecto, el Presidente puede convocar a plebiscito para que la ciudadanía decida.

En el caso que el Ejecutivo opte por presentar el denominado ‘veto sustitutivo’, que consiste en que el Presidente propone a la consideración del Congreso un nuevo texto que reemplaza completamente la versión del proyecto que ya había sido aprobado por ambas Cámaras, éste se entiende aprobado cuando en ambas Cámaras se reúna el quórum que corresponda dependiendo

de la materia sobre la cual verse el proyecto, entonces el texto sancionado como ley será aquél patrocinado por el Presidente; si rechazan el veto, ambas Cámaras deben reunir dos tercios de sus miembros presentes para insistir en el texto aprobado por ellas; aunque alcancen ese quórum de insistencia, aún el Presidente puede convocar a plebiscito; si no reúnen el quórum necesario para insistir, no habrá ley y el veto, a lo menos, habrá tenido el efecto de impedir que se legisle al respecto.

Es decir, el veto configura un poderoso mecanismo para imponer la visión presidencial y, en el caso de no aceptarse sus predicamentos, para impedir que se regule sobre la materia a la espera de circunstancias más favorables a su opinión legislativa.

Téngase presente que la Constitución no llama al Presidente a fundamentar sus observaciones al texto, basta con que lo desapruebe, es decir, no requiere siquiera formarse juicio respecto de que el texto aprobado por las Cámaras pugna con la Constitución, con otras normas del ordenamiento jurídico o que incurre en incoherencias o es contradictorio. Para plantear una observación no es menester que el Presidente exprese una causa, basta que considere —sin necesidad de exponer razones ni antecedentes— que el proyecto es inadecuado o incluso coyunturalmente inoportuno, lo cual abre un amplio campo a su discrecionalidad.

En el período que se extiende entre marzo de 1990 y noviembre de 2009, se tramitaron 1.423 proyectos de ley en el Congreso Nacional. Respecto de esos proyectos se han presentado 73 vetos presidenciales, de los cuales 28 eran mociones parlamentarias. Las Cámaras han aprobado 60 vetos, han rechazado 5 y hasta el inicio del actual periodo legislativo se encontraban 8 en tramitación¹¹.

Es ésta, a nuestro juicio, otra forma brusca de afectar la autonomía legislativa del Congreso en cuanto se establece un predominio exacerbado de la voluntad del Presidente por sobre la de aquél. Esta situación podría atemperarse fácilmente si, por ejemplo, se rebajara el quórum actualmente exigido para que las Cámaras insistan en el texto que concurrieron a aprobar originalmente.

11. Para estas estadísticas puede revisarse el sitio electrónico de la Biblioteca del Congreso Nacional: www.bcn.cl

4. Conclusiones

Es necesario atenuar algunas de las atribuciones con que cuenta el Ejecutivo chileno. No se trata de avanzar hacia un sistema parlamentario sino de revisar y moderar algunas de sus potestades, pero manteniendo la forma de gobierno presidencial. Planteamos, en consecuencia, contener el poder presidencial por la vía de morigerar su función colegisladora.

En concreto, proponemos inhibir la facultad presidencial de colocar urgencia a nuevos proyectos cuando exista un cierto número de ellos que ya ha sido urgido; acotar su atribución de dictar decretos con fuerza de ley en materias relevantes exigiendo la expresión de una grave causa para solicitar tal delegación y su calificación por el Congreso; y, ante un veto presidencial, rebajar el quórum que requieren ambas Cámaras para insistir en el proyecto aprobado originalmente por ellas.

El caso Atala y el principio del interés superior del niño

• 6 de octubre de 2010 •

El Estado de Chile ha sido demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la responsabilidad que le cabría en una supuesta discriminación por motivos de orientación sexual. Lo que se discute es si la convivencia homosexual de una madre podría, o no, ser perjudicial para el desarrollo psicológico y social de sus hijos. Para abordar correctamente la cuestión es imprescindible tener en consideración, dándole un contenido preciso, al principio jurídico internacional del interés superior del niño.

Hace pocos días la prensa informó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) había demandado a Chile ante la Corte Interamericana por el caso Atala¹. La demanda obedecería a que el Estado chileno no habría cumplido con las recomendaciones del organismo internacional, que pedían reparar el daño causado a la afectada. Por tal motivo, la comisión concluyó que el Estado de Chile es responsable de discriminación por motivos de orientación sexual.

Un breve recuento de los hechos

El caso Atala nace como efecto de una sentencia de 31 de mayo de 2004 de la Corte Suprema, que decidió privar a la jueza Karen Atala de la tuición de sus tres hijas menores de edad (5,6 y 10 años a la fecha de la demanda). El recurso fue interpuesto por el padre de las menores, y marido de la jueza, en razón de que la señora Atala había comenzado una convivencia lésbica en su hogar, lo que le estaba causando daños psicológicos y sociales a sus hijas.

Durante todo el proceso de tuición, el recurrente había obtenido una sentencia del Juzgado de Letras de Menores de Villarrica que le concedió provisionalmente la tuición de las niñas. Sin embargo, y pese a haber perdido en primera y en segunda instancia, logró mantener la tuición mediante sendas órdenes de no innovar, dictadas, primero, por la Corte de Apelaciones de Temuco y, luego, por la Corte Suprema.

En el recurso de queja se imputan a los magistrados recurridos las siguientes faltas o abusos graves que fundamentan el recurso: haber privilegiado el derecho de la madre por sobre el de las niñas; haber faltado a su deber legal de proteger la vulnerabilidad de las menores, contrariando lo ordenado en normas constitucionales y legales respectivas a la materia; y haber transgredido los principios que regulan la apreciación de la prueba en conciencia en los juicios sobre asuntos de familia².

La Corte Suprema acogió la queja, pues estimó que efectivamente en el proceso había pruebas –informes sociales, psicológicos y testimonios– que

1. Se refiere al caso de la jueza chilena Karen Atala, a la que le fue negada la custodia de sus hijas –en beneficio de su marido– por mantener una convivencia homosexual después de la ruptura de su matrimonio.

2. Fallo de la Cuarta Sala de la Corte Suprema de Chile. Considerando segundo. 31 de mayo de 2004.

aseguraban que las niñas estaban teniendo problemas de personalidad y de relación social por estar conviviendo con su madre y su pareja lesbiana. Es decir, la madre habría iniciado una convivencia con una pareja del mismo sexo, sin atender adecuadamente al efecto que esto podría causar en sus hijas. La Corte Suprema no se basó en la orientación sexual de la madre, sino en el efecto que dicha convivencia había causado en sus hijas menores, por no adoptar los debidos resguardos a favor de las niñas. Además, estimó que este daño causado en las hijas justificaba entregarle la tuición de ellas al padre de las menores, que la reclamaba para sí.

La jueza Atala, personalmente y apoyada por varios organismos de DDHH, recurrió ante la Comisión Interamericana de DDHH de la OEA en contra del Estado de Chile. Esgrimió violación de su derecho a ser tratada como igual y por lo tanto a no ser discriminada por motivos de opción sexual y por el ejercicio de su derecho a configurar libremente su orientación sexual. La Comisión Interamericana, el 18 de diciembre pasado, resolvió que el Estado de Chile había incurrido en discriminación por orientación sexual, violación de la intimidad y de las reglas del debido proceso, en el caso de la jueza Atala.

Normativa aplicable

Las normas que rigen la materia se contienen básicamente en el Título IX de Libro I del Código Civil –“De los derechos y obligaciones entre los padres y los hijos” – y han sido aplicadas en la sentencia que motivó el recurso disciplinario. En efecto, nuestra legislación consagra, en materia de tuición, que el cuidado personal de la crianza y educación de los hijos corresponde de consuno a los padres, o únicamente en la madre, si ellos viven separados. No obstante, con ciertos requisitos, ambos padres, de común acuerdo, podrán determinar que el cuidado personal de uno o más hijos corresponda al padre. Además, cuando el interés del hijo lo haga indispensable, sea por maltrato, descuido u otra causa calificada, el juez podrá entregar su cuidado personal al otro de los padres³.

Nuestro derecho, además, estipula que la preocupación fundamental de los padres es el interés superior del hijo, para lo cual procurarán su mayor realización espiritual y material posible, y lo guiarán en el ejercicio de sus derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana de modo conforme a la evo-

3. C.C. Art. 224 y 225.

lución de sus facultades⁴. Y agrega que el juez, para adoptar sus decisiones, deberá tener como consideración primordial el interés superior del hijo⁵.

Por su parte, la Convención de los Derechos del Niño, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 –y suscrita por Chile el 26 de enero de 1990– consigna en su artículo 3 que “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”⁶.

En cinco artículos de la Convención se repite el mismo principio. A saber: en el artículo 9, a propósito de la separación de que el niño puede ser objeto, respecto de sus padres, o del derecho a mantenerse en contacto con ellos cuando sea el caso; en el artículo 18, cuando se les reconoce a los padres la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño; en el artículo 21, cuando se establecen los principios fundamentales de los regímenes de adopción; el artículo 37 que se refiere a la humanidad y respeto con que deben ser tratados los niños privados de libertad; y el artículo 40 que establece las garantías jurisdiccionales mínimas para los niños infractores de las leyes penales.

Definición y contenido del concepto del “interés superior del niño”

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra interés, como: 1. Provecho, utilidad, ganancia. 2. Valor de algo. 3. Lucro producido por el capital. 4. Inclinação del ánimo hacia un objeto, una persona, una narración, etc. Por su parte la voz superior es un adjetivo que indica que algo está más alto y en lugar preeminente respecto de otra cosa. Luego, una interpretación gramatical de la expresión en comento debiese indicar que, en virtud de este principio, existiría una preocupación especial y general hacia el bienestar integral de los niños, y que ese bienestar tendría primacía frente a cualquier pretensión que se le oponga o lo haga peligrar.

4. C.C. Art. 222 Inciso 2°.

5. C.C. Art. 242 inciso 2°.

6. Convención sobre los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas, resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

Como ya se ha señalado, nuestra ley civil es la que recoge y da contenido al principio en comento. Por él, los padres se obligan a procurar para sus hijos los mayores niveles posibles de bienestar físico, psicológico y emocional, según sea la edad del niño y su desarrollo evolutivo.

No obstante lo anterior, tanto la doctrina, como la jurisprudencia, han desarrollado definiciones más sistémicas. Así, se lo ha entendido como “el conjunto de bienes necesarios para el desarrollo integral y la protección de la persona del menor de edad y, en general, de sus derechos, que buscan su mayor bienestar”⁷. Por su parte la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a propósito del caso Yean y Bosico, ha sistematizado este principio, señalando que “la prevalencia del interés superior del niño debe ser entendida como la necesidad de satisfacción de todos los derechos de los menores, que obliga al estado e irradia efectos en la interpretación de todos los demás derechos de la Convención cuando el caso se refiere a menores de edad”⁸.

Finalmente, algunos señalan que el principio en cuestión más que una norma es un principio moral⁹ o una norma consuetudinaria¹⁰ que ha sido elevada a la categoría de norma jurídica para otorgarle mayor eficacia y seguridad.

Conviene destacar que el peligro de este tipo de conceptos, llamados indeterminados, es que esa falta de concreción devenga en relativización y manipulación de su contenido según los intereses que estén jurídica o culturalmente de moda. La prudencia indica que un principio de esta magnitud no puede determinarse sólo en base a las circunstancias de hecho que se den en los conflictos en los que se requiera su aplicación. En efecto, si bien las circunstancias subyacentes a cada conflicto pueden ser muchas y muy variadas, los intereses de los niños suelen tener cierta estabilidad y permanencia, precisamente por

7. Baeza Concha, Gloria: “El interés superior del niño: Derecho de rango constitucional, su recepción en la legislación nacional y aplicación en la jurisprudencia”, Revista Chilena de Derecho, Vol. Selección estudios, 28 N°2, pp. 355-362, 2001.

8. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C N° 130, par. 134, p. 59; Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 de 28 de agosto de 2002. Serie A N° 17, pars. 56, 57 y 60. Citado en Gonzalo Aguilar Carballo. “El Principio del interés superior del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. Estudios Constitucionales, Centro de Estudios Constitucionales de Chile. Universidad de Talca. Año 6, N°1, p. 223-247, 2008.

9. Véase Baeza, p. 357.

10. Véase Aguilar, p. 228.

su condición de niño. Eso es lo que, en definitiva, justifica una enumeración precisa de derechos fundamentales de los menores.

Por lo mismo, se hace necesario establecer una determinación mínimamente objetiva de lo que debiera considerarse como interés del niño. Así, por ejemplo, debieran quedar comprendidos dentro del término interés todos los bienes materiales o patrimoniales, como los espirituales o ideales, pues todos ellos corresponden a la persona humana, y son percibidos como valiosos por ésta¹¹.

Sin embargo, hay algo aún más fundamental: no existiría niño sin familia. En efecto, la familia es para él el lugar natural más idóneo para el normal desarrollo físico, psicológico y espiritual del menor. Esta realidad, por ser natural, es inseparable del menor, y siempre debe ser tenida en cuenta cuando se trate de velar por el bienestar del niño. Se señala lo anterior, porque es frecuente que los derechos humanos se interpreten de manera individualista, es decir, considerando al niño –en este caso– como sujeto autónomo e independiente de su entorno.

A nuestro juicio, eso es lo que ha ocurrido en el caso que motiva este trabajo. Pareciera que lo que está en juego es, solamente, la autonomía moral de la Sra. Atala para definir su proyecto de vida afectiva y sexual. Si tal fuere el caso, evidentemente, el interés de la madre sería incompatible, no sólo con el del padre que demanda, sino también con el de las hijas y, en consecuencia, lo que habría que decidir es cuál se superpone a los otros. Sin embargo, la realidad es más compleja, pues el tribunal también ponderó el daño que la convivencia homosexual de la madre –no su orientación sexual– generaba al interés superior de los hijos. Y, como ya se ha señalado, esa ponderación se ajusta estrictamente a nuestro ordenamiento jurídico.

Ahora bien, aunque la complejidad del presente caso –conducta homosexual de la progenitora y fuerte connotación ideológica subyacente a los hechos– amerite otras consideraciones, ello no implica que la definición del interés superior del niño –a nivel general y en toda situación– deba concebirse como un juego de suma cero, donde unos pierden y otros ganan. Eso es incompatible con el bien común familiar.

11. Jiménez-Aybar, Iván: “Diálogo sobre el principio del interés superior del menor”, publicado en Comisión Organizadora del Congreso General de la familia (ed.), La Familia protagonista, Pamplona, p. 489, 2003.

Para definir adecuadamente el interés superior del niño, en cuanto miembro de una familia, es necesario determinar primero qué es familia y cuál es el bien del ethos familiar que, en cuanto bien común, es superior y abarcante de los bienes de los miembros individualmente considerados¹².

Lo anterior es importante, porque si los derechos del niño se interpretan individualmente, sin considerar su posición dentro de una familia, los eventuales conflictos podrían resolverse, como ya se ha visto, contraponiendo los intereses del menor y los de sus padres, lo cual es peligroso. En efecto, entre un padre y su hijo los intereses son, o debieran ser, absolutamente compartidos, pues todo padre siempre quiere lo mejor para su hijo. Sin embargo, a veces ocurre que ciertos derechos –o preferencias subjetivas consideradas derechos, como en el caso de marras– colisionan con verdaderas pretensiones jurídicas que deben ser resguardadas.

Se comenta lo anterior, porque no necesariamente las preferencias personales, deseos o gustos pueden considerarse derechos. Para que lo sean, esas pretensiones deben resguardar bienes jurídicamente exigibles en función de la posición de los individuos dentro de un contexto objetivo. Así las cosas, aunque los primeros llamados a definir el interés superior de los hijos sean sus padres, ellos deben determinarlo, teniendo en cuenta el bien común de la familia a la que pertenecen. Por ejemplo, los padres procuran un bienestar físico, psicológico, moral y espiritual de los hijos, pero no sólo porque sea un interés exclusivo y específico de éstos, sino porque es un interés de toda la familia. A todos les interesa el bienestar de cada uno, pues eso supone y significa el bienestar familiar.

Por eso, en estos casos, el concepto de interés no puede ser, necesariamente, identificado con la mera voluntad o deseo subjetivo del menor o de alguno de los padres. Es más, muchas veces el interés real de la familia no se identificará con el deseo subjetivo de alguno de sus miembros. Ello ocurre, por ejemplo, cuando el bien común de la familia exige renunciaciones y sacrificios ante eventuales conflictos. Por lo demás, es un hecho que el principio del interés superior del niño deberá tenerse en cuenta ante situaciones lamentables –como rupturas familiares– y bienes esenciales como la salud, educación, tuición, etc. Entonces, para custodiar de verdad el bienestar de toda la familia, y especialmente el de

12. Cruz Prados, Alfredo: “Ethos y polis, bases para una reconstrucción de la filosofía política”, Editorial Eunsa, p. 130 y ss.

los hijos, debe tenerse muy presente la vinculación esencial entre la persona y su familia¹³.

No por nada en nuestra Constitución Política se consagra a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y al Estado se le encarga velar por su fortalecimiento¹⁴. Podemos concluir, por tanto, que el interés superior del niño, presupone un interés familiar, que consiste, precisamente, en el bienestar de sus integrantes, individualmente considerados, pero en cuanto miembros de una familia. Dicho de otra forma, el interés de los padres más el de los hijos, constituye el interés de la familia¹⁵.

Orientación sexual e interés superior del niño.

¿Qué es, entonces, la familia y cuál es el bien propio del grupo familiar? Debe señalarse, en primer lugar, que la familia siempre ha existido. De diversas maneras, aparece continuamente en las diferentes sociedades humanas, pero no como una creación social o política para asegurar la perpetuidad de la especie, sino porque la atracción natural entre el hombre y la mujer los lleva a convivir juntos, antes de reunirse en la comunidad política. Por eso la familia es una institución natural anterior al estado¹⁶.

Ahora bien, es posible hablar de familia cuando existen tres elementos de manera simultánea: una sociedad conyugal, que es la unión estable de un hombre con una mujer abierta a la vida; una sociedad paterno filial que es el vínculo biológico y/o afectivo jurídico que une a padre e hijos¹⁷; y una identidad común y pertenencia recíproca entre los miembros de esas sociedades¹⁸.

Dada esta estructura, la familia cumple importantísimas funciones dentro de la sociedad. Es la encargada de producir, tanto el recambio generacional, como la cohesión social entre las sucesivas generaciones; es la responsable preferente de la crianza y educación de los hijos; es la encargada de transmitir y custodiar

13. Jiménez-Aybar. Op. Cit. P. 495.

14. Véase C.P.R. Art. 1º inciso 5º.

15. Jiménez-Aybar. Op. Cit. P. 498.

16. Corral, Hernán: Familia y Derecho. "Estudio sobre la realidad jurídica de la familia". Universidad de los Andes, colección jurídica, p. 20-21, 1994.

17. Véase José Joaquín Ugarte. Curso de Filosofía del Derecho. Ediciones U. Católica p. 665.

18. Véase Carolina Montoro y Guillermo Barrios. Políticas Familiares. Editorial Eunsá, Pamplona. P. 32.

valores y tradiciones que determinarán la socialización de los ciudadanos; cumple un importantísimo papel económico, pues es la encargada, en primera instancia, de la protección social de sus miembros; finalmente, es insustituible en el acogimiento y sustento emotivo y psicológico de sus miembros.

Surge, entonces, la pregunta ¿Es importante para el desarrollo del niño considerar y reconocer a la familia en los términos ya señalados? La respuesta es, obviamente, afirmativa. Sin sociedad conyugal (hombre-mujer) que sustente las relaciones paterno-filiales, es imposible el adecuado cumplimiento de los fines familiares, pues ellos vienen requeridos por la propia naturaleza humana. Lo anterior es, todavía más radical, tratándose de las responsabilidades de crianza, educación y socialización de los hijos. En efecto, el pleno desarrollo físico, psicológico y espiritual de un niño, en el seno de un grupo familiar, exige la posibilidad de ser formado por un padre y una madre, y de recibir los aportes educadores y afectivos diferenciados que, por sus especiales características, solo ellos pueden darle.

La investigación científica (médica, psicológica, pedagógica y sociológica) confirma lo anterior. Un informe de la Universidad Austral de Argentina, a propósito de la aprobación del matrimonio homosexual en dicho país recopiló los principales estudios científicos que han dado respuesta a la siguiente pregunta: *si consideramos el bienestar físico, psicológico y social de los niños y niñas, ¿es lo mismo ser adoptado por una pareja heterosexual que por una pareja homosexual?*¹⁹

Las principales conclusiones de todas las investigaciones²⁰ son las siguientes:

19. Informe: Matrimonio homosexual y adopción por parejas del mismo sexo. Informe de estudios científicos y jurídicos y experiencia en otros países. Universidad Austral. Buenos Aires, junio de 2010.

20. Se citan más de veinte investigaciones de las cuales sólo se mencionarán algunas.

Byrd, Dean; Olsen, Stony, "Homosexuality: Innate and Immutable?", Regent University Law Review, Vol. 14.

Golombok, Susan; Tasker, Fiona, "Do Parents Influence the Sexual Orientation of Their Children? Findings From a Longitudinal Study of Lesbian Families", Developmental Psychology 32, No. 1, 3-11, City University 1996.

Findings From a Longitudinal Study of Lesbian Families", Developmental Psychology 32, No. 1, 3- 11, City University 1996.

D. M. Fergusson, L. J. Horwood, & A. L. Beautrais, "Is sexual orientation related to mental health problems and suicidality in young people?" Archives of General Psychiatry, 1999, Volume 56,

1. Los hogares de parejas de distinto sexo tienen, por el sólo hecho de tener una figura paterna y una figura materna, una aptitud exponencialmente mayor para la formación y la educación afectiva de las futuras generaciones.

2. Las uniones heterosexuales son, en general, mucho más estables y duraderas por la complementariedad propia de los sexos masculino y femenino.

3. Esas uniones heterosexuales estables son el entorno educativo más idóneo frente a cualquier otra alternativa existente en la actualidad.

Como puede verse, no sería posible hablar de satisfacción del interés superior del niño –si se entiende como los bienes y derechos que buscan su mayor bienestar– con cualquier tipo de familia. Los estudios demuestran que, para un adecuado desarrollo integral de los hijos, la estructura familiar que ayuda a los niños de un mejor modo es la fundada en la unión estable de un hombre con una mujer.

Conclusiones

La familia matrimonial merece una protección especial del derecho, porque cumple objetivos sociales que van más allá de las relaciones afectivas o genitales de una pareja. El derecho la reconoce como una realidad de vinculación entre los seres humanos que es anterior y superior al Estado, con efectos, objetivos y fines generales, que favorecen, no sólo a sus miembros, sino también a toda la sociedad.

La regla del interés superior del niño no debe interpretarse de manera individual, como sujeto de derechos aislado de la familia. Si el niño existe es gracias a una familia, que además, es insustituible para formarlo como persona y ciudadano. Por lo mismo, el interés del niño presupone el interés de sus padres y del grupo familiar en su integridad.

pages 876-880. "Experience of parenthood, couple relationship, social support, and child-rearing goals in planned lesbian mother families", en *Journal of Children Psychology and Psychiatry* 45, (2004), 755-64.

Jokin De Irala, Cristina López Del Burgo, "Los estudios de adopción en parejas homosexuales: mitos y falacias", *Cuad. Bioét.* XVII, pp.337, 2006.

John Shea, M.D., John Wilson, M.D. et. al., "Gay marriage' and homosexuality: some medical comments", Lifesite. February, 2005, (http://www.lifesitenews.com/features/marriage_defence/SSM_MD_evidence.pdf).

Los primeros llamados a observar y determinar los requerimientos de este interés superior, en las circunstancias concretas de la vida, son los padres, por ser quienes tienen la responsabilidad natural y primaria, de criar y educar a la prole. Sólo en segunda instancia, y de manera subsidiaria, son las instituciones públicas y privadas que deben intervenir en la protección y regulación de las relaciones familiares. Sin embargo, esa determinación no está librada absolutamente a la voluntad de los padres o de las instituciones, pues está fundada en pautas objetivas (los elementos constitutivos de una familia para el adecuado cumplimiento de sus fines) que se deben seguir y aplicar para proteger efectivamente el bienestar de los hijos y las familias.

En el caso concreto de la jueza Karen Atala, la Corte Suprema estimó que la convivencia que asumió con su pareja en el hogar que habitaba con sus hijas, había causado efectos perjudiciales en sus hijas menores, y por lo tanto debía adoptarse los debidos resguardos a favor de las niñas. La Corte estimó, a nuestro juicio de manera correcta, que este daño causado en las hijas justificaba entregarle la tuición de ellas al padre de las menores.

En este caso, por lo tanto, más que los intereses y deseos particulares de la Sra. Atala lo que hay que custodiar es el bien familiar, que supone el bien de la madre y de sus hijas. Después de todo, como dice un pensador liberal, “la única razón legítima para usar de la fuerza contra un miembro de una comunidad civilizada es la de impedirle perjudicar a otros; pero el bien de este individuo, sea físico, sea moral, no es razón suficiente”²¹.

21. Véase John Stuart Mill: “Sobre la libertad”, Editorial Aguilar, p. 26.

Reformas para un parlamento del Bicentenario

• 17 de noviembre de 2010 •

El concepto de “democracia 2.0” también debería incorporar lo que se ha denominado como “derecho parlamentario”, ya que no hay duda de que nuestra forma de gobierno, en ocasiones, posterga al Congreso. En tal sentido se proponen mejoras al diseño institucional al interior del parlamento, y en especial, la función de fiscalización de la Cámara de Diputados. Estas reformas pretenden incorporar la moderna idea de “accountability” dentro del parlamento, lo cual contribuirá decisivamente al mejoramiento de la nuestra institucionalidad.

Introducción

El Congreso Nacional es un contrapeso real al Gobierno. Entre otras funciones, debe ser un garante de la institucionalidad vigente y velar por el respeto de los derechos y garantías de los habitantes de la República. Por lo demás, el parlamento es, por esencia, el centro democrático del sistema político y cualquier medida que tenga por objeto hacer más eficiente su trabajo será de gran utilidad, no sólo para este poder del Estado, sino también para la sociedad en general.

Es en el Congreso donde las principales fuerzas políticas del país analizan, discuten y acuerdan los temas más importantes que afectan a la nación. De este carácter representativo y deliberativo se derivan el resto de las funciones de las cámaras o asambleas: la de representación, información, decisión, control y fiscalización política del gobierno (Carey 2008).

El Congreso cumple, también, un rol determinante en cuanto a la promoción y respeto de los derechos fundamentales que se encuentran reconocidos en el ordenamiento jurídico. Tanto es así, que la “reserva legal” ha sido reconocida por la Constitución —y refrendada por la jurisprudencia— como una garantía dentro de un Estado de Derecho. La ley es el medio por el que el Congreso Nacional, con la participación del Presidente de la República, puede encauzar y limitar el actuar de los órganos del Estado de cara al bien común; complementar el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento; y limitar el ejercicio de los derechos, respetando siempre la seguridad de los preceptos legales establecida en el artículo 19 N° 26 de la Constitución. La reserva legal, que debe ser resguardada por el Congreso, representa la perfecta unión entre una asamblea representativa con vocación democrática y el libre ejercicio de los derechos de las personas.

Estas atribuciones han llevado a distintos autores y tratadistas a sostener que el progreso del país depende, en parte importante, de la preservación del Estado de Derecho y del desempeño de las instituciones que tienen a cargo la formación de la ley (Barro, 1996, 1998). Dicho progreso social y político es la razón última que justifica la búsqueda permanente de la eficiencia en el trabajo legislativo.

En virtud de lo anterior, es posible identificar, en la tramitación de la ley, ciertas prácticas que dificultan su correcto desempeño, ya sea dilatando o derechamente impidiendo que puedan discutirse ciertas materias.

En efecto, nuestra forma de gobierno –un tipo de presidencialismo reforzado– deja muchas veces al Congreso en un rol secundario en la discusión de los temas públicos. Es importante, entonces, estudiar cómo se puede mejorar el diseño institucional al interior del Congreso, y en especial en la función de fiscalización de la Cámara de Diputados. Una cámara más vigilante, con una fiscalización más constante que episódica y con mayores atribuciones para tramitar una agenda legislativa más amplia, implica una tarea institucional pendiente. También lo es la necesidad de lograr una tramitación más ágil y participativa en la génesis de la ley.

La ley N° 20.050, aprobada el año 2005, incorporó una serie de importantísimas reformas constitucionales, varias de las cuales estaban destinadas precisamente a moderar las facultades presidenciales por la vía de incorporar nuevos mecanismos de control radicados en el Congreso Nacional (en especial, la facultad de citar a un Ministro de Estado y la constitucionalización de las comisiones investigadoras). A ello se suman los cambios introducidos en la composición, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Constitucional, particularmente sus facultades para ejercer el control constitucional preventivo de los decretos supremos que dicta el Presidente. Estas reformas transitaron por el camino correcto, en cuanto tuvieron el efecto concreto de contener, al menos en parte, la alta concentración de poder en el Ejecutivo chileno.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ejecutivo aún conserva un rol colegislador de enorme relevancia que se concreta en algunas atribuciones contempladas en la Constitución y en las leyes, pero también en prácticas que se han ido haciendo comunes durante la tramitación de los proyectos. Así por ejemplo, hay herramientas en la elaboración de las leyes que le dan una capacidad casi absoluta al Presidente para determinar, tanto los contenidos de la agenda legislativa, como la celeridad de su discusión. Es el caso de la “iniciativa exclusiva” con que cuenta el Presidente para comenzar la tramitación de proyectos de ley, que impide al Parlamento presentar mociones e indicaciones sobre esos temas. Otro ejemplo, es su facultad privativa de introducir “urgencia” a los proyectos que están en trámite legislativo, de manera de otorgar preferencia a su discusión –de acuerdo a su mejor parecer– sin escuchar al Congreso y sin que éste pueda calificar dichas urgencias. Esta facultad, obviamente, le entrega al Ejecutivo el control del avance de la agenda legislativa. Por último, la potestad de veto de que dispone el Ejecutivo, que implica que el Presidente puede rechazar una parte o el total del texto de un proyecto de ley con el cual

no está de acuerdo, a pesar de que éste ya haya sido aprobado por ambas Cámaras del Congreso.

La experiencia de varios años de funcionamiento legislativo, más una elemental dosis de sentido común, indican que, en estos y otros casos, es prudente lograr un equilibrio que sin menoscabar excesivamente la preponderancia del Presidente de la República en el sistema político, logre flexibilizar algunas de estas herramientas.

Por otro lado, en materia de control y fiscalización política ejercida por la Cámara de Diputados, ha habido una excesiva atención en la fiscalización episódica, esto es, aquella en que la cámara se enfrenta a situaciones graves en las que, presuntamente, tiene algún grado de responsabilidad política el Gobierno. Si bien dicha fiscalización es necesaria, y resulta loable la actuación de la corporación por medio de los instrumentos que dispone (en especial, las comisiones investigadoras y la interpelación ministerial), se requiere de un control constante de todos los asuntos que tienen relación con el actuar del Gobierno. Este tipo de fiscalización debe incluir, necesariamente, la labor administrativa y política desempeñada por el Ejecutivo, dando especial énfasis a cómo se están aplicando e implementando las leyes aprobadas por el Congreso. En otras palabras, se debe tender hacia una fiscalización parlamentaria que también abarque la ejecución e implementación legislativa, de modo de analizar si se están aplicando las leyes para los fines que el Congreso Nacional previó en su discusión y aprobación. Por último, resultaría conveniente crear un sistema de evaluación legislativa, previo al proceso de formación de la ley, que mejore la participación ciudadana en los anteproyectos, e incremente la calidad de los mismos antes de entrar al parlamento. Con esto no sólo se logran mejores leyes, sino también un trabajo legislativo más eficiente.

Algunas propuestas para equilibrar el poder del Ejecutivo

i. Iniciativa exclusiva del Presidente de la República:

Con respecto a la iniciativa exclusiva, parece prudente mantener, entre las atribuciones exclusivas del Presidente, la de iniciar un proyecto de ley en todas aquellas materias que implican, directa o indirectamente, gasto público o bien comprometen el crédito o la responsabilidad financiera del Estado. Sin embargo, nuestro sistema parece excesivamente rígido, porque las mociones

parlamentarias se ven en una clara desventaja, tanto en los proyectos de ley como respecto a las indicaciones que se presentan. Esto ha llevado, en la práctica, a que los parlamentarios tengan que acercarse al gobierno para que puedan presentar un determinado proyecto o introducir alguna modificación a uno que se encuentre en trámite.

Así, con respecto a las mociones e indicaciones, dos son las opciones que podrían tener los parlamentarios. La primera sería permitirles presentar una indicación, siempre que esto no implique aumento en el gasto público, y la segunda, sería autorizarlos a presentar una moción o indicación, siempre que vaya patrocinada por el Ejecutivo (por ejemplo, por la Dirección de Presupuesto). Lo que no parece razonable es que por medio de una moción se puedan disminuir los impuestos –como es posible en Canadá, por citar un ejemplo– pues esto dejaría al Presidente de la República en una situación financiera que eventualmente tendría el mismo efecto que aumentar el gasto.

ii. Urgencias:

El uso excesivo de la urgencia ha significado, en la práctica, una disminución de la capacidad deliberativa de ambas cámaras en favor de una imposición presidencial respecto de ciertas decisiones. Cuando se trata de proyectos políticamente complejos, resulta no sólo deseable sino viable, en la práctica, que exista una cierta deliberación que no se vea impedida por un cierre apresurado del debate. Además, el uso indiscriminado de la urgencia hace imposible, materialmente, que las cámaras puedan atender a todas las urgencias impuestas por el gobierno.

Para evitar los efectos nocivos ya descritos, debiera revisarse el mecanismo de las urgencias en función de limitar su uso. Al efecto podrían considerarse distintos mecanismos. Una alternativa consiste en que las cámaras puedan oponerse a una urgencia en razón de no coincidir con el calendario que manejan para el trabajo legislativo. De esa forma el ejecutivo no obstruiría la discusión de las iniciativas parlamentarias por la vía de poner urgencias sólo a los mensajes presidenciales. Para ello, sería necesario que la urgencia sea acompañada por una propuesta de programación legislativa en la que se indique una fecha de término, y se propongan fechas para la tramitación en cada una de las fases y procedimientos que le resten a dicho proyecto.

iii. Creación de comisiones de fiscalización de la administración y la legislación:

La reforma constitucional de 2005 ha significado un trascendental paso para tener un Congreso con mayores potestades en materia de control político del Gobierno, (influir en las decisiones) y de fiscalización política (en cuanto a exigir la responsabilidad correlativa). No es necesario insistir en lo importante que ha sido para el país el ejercicio de ciertos mecanismos, como la interpelación de ministros. Esta facultad, que se ha ejercido prudentemente en estos cinco años, ha contado con el necesario grado de publicidad y permitido confrontar ideas dentro del foro democrático que representa el Congreso, entre la oposición política y el gobierno de turno.

Otro avance en esta materia ha sido la constitucionalización de las comisiones investigadoras. Sin embargo, en relación con éstas hay ciertas situaciones que sería conveniente corregir. Por ejemplo, sería conveniente hacer que la comparecencia de particulares sea tan obligatoria como lo es para los funcionarios públicos. La razón de lo anterior radica en que, muchas veces, son particulares los que han tenido alguna relación con el órgano administrativo que es objeto de una investigación, y su testimonio resulta esencial para esclarecer los hechos o actos investigados.

En resumen, en materia de control y fiscalización del gobierno, la Cámara de Diputados tiene una doble carencia. En primer lugar, no está ejerciendo un control constante, además del esporádico y casuístico que ya realiza a través de la interpelación, las comisiones investigadoras, y el juicio político. Se requiere, en consecuencia, una fiscalización más permanente y que tenga como efecto un menor grado de confrontación política, pero un mayor impacto en la toma de decisiones del gobierno. En segundo lugar, el control político en Chile está abandonando casi la totalidad de la fiscalización de la legislación que se aprueba en las cámaras. Esto hace que, muchas veces, la solución que se concibió en el seno parlamentario no sea una fiel representación de la idea originalmente aprobada. Así, se perjudica la eficiencia legislativa que será tratada posteriormente.

Finalmente, la experiencia comparada puede ser de utilidad. Algunos parlamentos de la tradición de Westminster, han resuelto esta necesidad por medio de la creación de comisiones no legislativas, permanentes, y temáticas de acuerdo a cada uno de los ministerios existentes. Con ello se trata de establecer una contraparte institucional en materia de políticas públicas y de implementación de la legislación.

Propuestas para una labor parlamentaria más eficaz

i. Programación legislativa de proyectos de alto impacto:

La primera propuesta en relación con la programación legislativa es la calendarización de los distintos proyectos de ley, al menos aquellos que puedan revestir una complejidad política. Esto se concreta en un detalle pormenorizado de las fechas o períodos en que el proyecto se discutirá en la comisión y en la sala, considerando los tiempos necesarios para incorporar informes, oficios, antecedentes e invitados que se tendrán a la vista durante la discusión y tramitación del proyecto. Además, esta programación debiera incluir las fechas o períodos tentativos en que el proyecto estará en las tablas de las comisiones y salas de ambas cámaras, pues la finalidad de esta propuesta es dotar de una mayor publicidad al proyecto.

ii. Caducidad de proyectos al término del período legislativo:

Resulta razonable que los proyectos, una vez terminado un período legislativo de cuatro años, se archiven, pues no es bueno que una ley —por importante que sea— tarde más de cuatro años en aprobarse. En efecto, si se alarga indefinidamente la elaboración de una ley, podría ocurrir que la necesidad que motivó la iniciativa legal ya no exista o se haya resuelto de otro modo. Lo anterior se soluciona si se le asigna un plazo de caducidad a los proyectos de ley, sin perjuicio de que en caso de caducar, se puedan presentar nuevamente, pero con una nueva calendarización. Esto sigue la lógica de mantener una debida correspondencia entre la conformación del Congreso con la actividad legislativa, vale decir, si al inicio de un cuatrienio cambia la composición política de las cámaras, es conveniente que cada proyecto sea revisado nuevamente, y que se trate de aprobar dentro del nuevo período legislativo.

iii. Plazo para indicaciones:

Es menester sujetar la presentación de indicaciones a un plazo. Este lapso se puede determinar dentro de un trámite legislativo específico, o puede replicarse lo que ocurre en el Senado, donde se acuerda una fecha límite para presentar las indicaciones. En la discusión parlamentaria pueden surgir aportes o conclusiones interesantes que pueden ser consideradas por la comisión, y por eso parece razonable distinguir, para presentar indicaciones, si el proyecto se votará en general y en particular a la vez, o de manera separada.

Así, si se votara y aprobara en general y en particular al mismo tiempo, sería conveniente que existan dos períodos para presentar indicaciones: el primero antes de la votación en la sala y el segundo, una vez enviado el proyecto a la comisión pero antes de la votación.

iv. Modificación de hora de incidentes:

La hora de incidentes podría tener una menor duración, procurando darle la correspondiente cobertura televisiva que dispone la corporación. Además, se estima que en esta instancia se pueden considerar propuestas de petición de oficios a diversas autoridades, sugeridas por las comisiones encargadas del control a las que hicimos mención con anterioridad.

v. Coordinación de comisiones (de origen y derivada):

Finalmente, es necesario proponer ciertas modificaciones al Reglamento de la Cámara de Diputados, con el objeto de que en la eventualidad de que se deriven proyectos de una comisión a otra –especialmente cuando se trata de remitir el proyecto a la Comisión de Hacienda– las comisiones derivadas restrinjan su análisis a los puntos acerca de los cuales se envió el proyecto en cuestión.

En conclusión, las ideas ya señaladas, tienen por objeto contribuir a un fortalecimiento del papel colegislador y fiscalizador del Congreso, y especialmente de la Cámara de Diputados. Equilibrar más la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo es imprescindible para una mejor labor parlamentaria y para un necesario fortalecimiento de nuestra institucionalidad.

Temas Sociales y Económicos

La crisis subprime y la gestión económica reciente

• 12 de marzo de 2010 •

¿Fueron acertadas las decisiones de política económica adoptadas por la autoridad durante la crisis económica y en los meses posteriores a ella? ¿Cuál fue su impacto en la economía chilena? En términos de empleo, los subsidios transitorios a la mano de obra no lograron contrarrestar un mercado laboral rígido e ineficiente. En cuanto a la capacidad de crecimiento e inversión, la mayor participación del Estado como agente económico, manifestada en un creciente gasto fiscal, no logró generar crecimiento. La concepción paternalista de estas políticas económicas, más que ayudar, terminó perjudicando a los más de 638 mil desempleados generados por la crisis.

Introducción

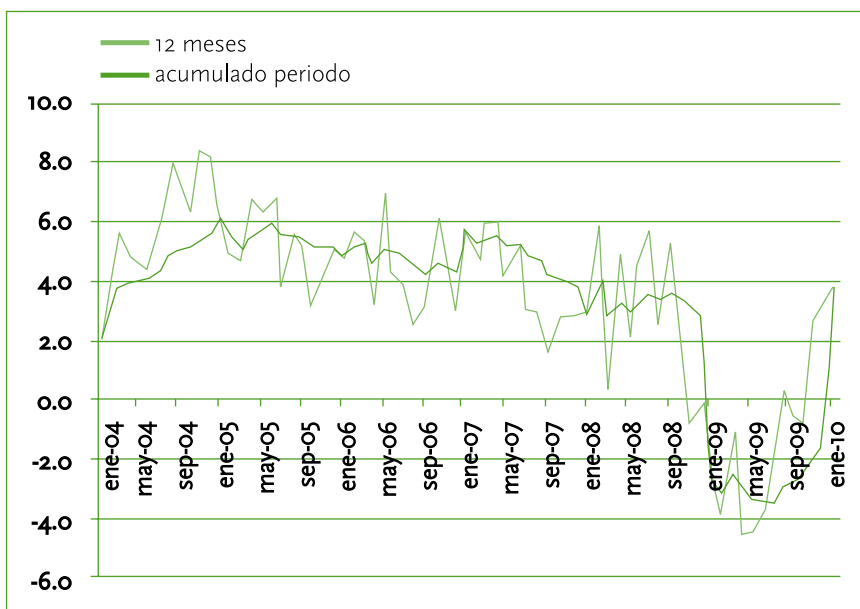
La reciente crisis económica puso al sistema económico bajo la atenta y crítica mirada de todo el mundo. La caída de gigantes financieros como Lehman Brothers y los titubeos de otros tantos trajo consigo una tremenda pérdida de riqueza, la que se tradujo en una masiva destrucción de actividad y significativos aumentos en el desempleo a lo largo de todo el mundo.

Las ordenadas políticas macroeconómicas de Chile nos permitieron sortear los obstáculos de mejor manera que muchos otros países. Los fondos ahorrados de los excedentes del cobre permitieron –con consecuencias de diverso tipo– al Tesoro Público liquidar cerca de US\$ MM 8.000 para paliar los efectos de la crisis. Sin embargo, terminamos con un desempleo promedio en 2009 de 9,7% y un crecimiento de -1,6%.

El presente trabajo pretende sintetizar de manera general el desempeño de la economía chilena durante la crisis y los meses posteriores a ella, centrándonos en los distintos caminos de política económica tomados por la autoridad y sus efectos en la economía.

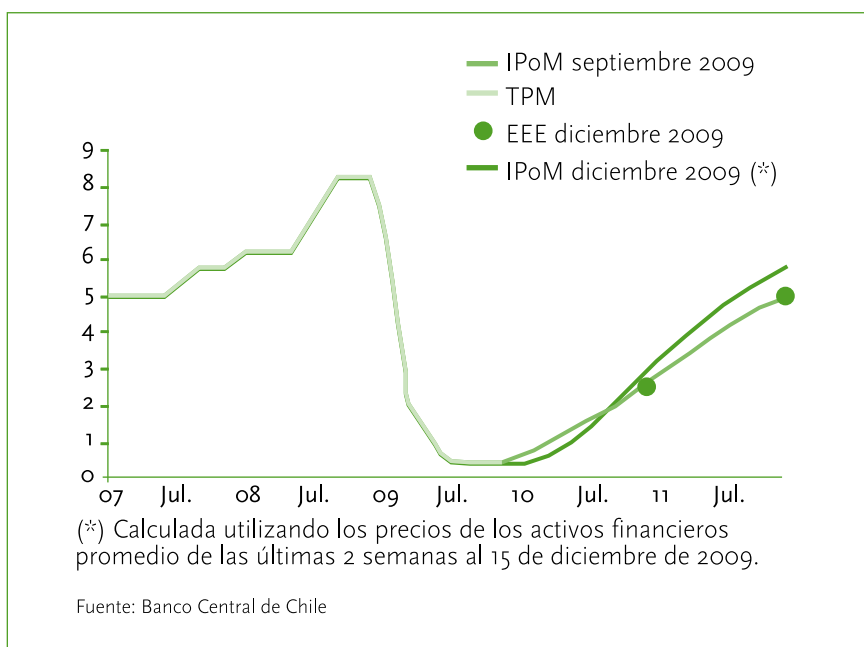
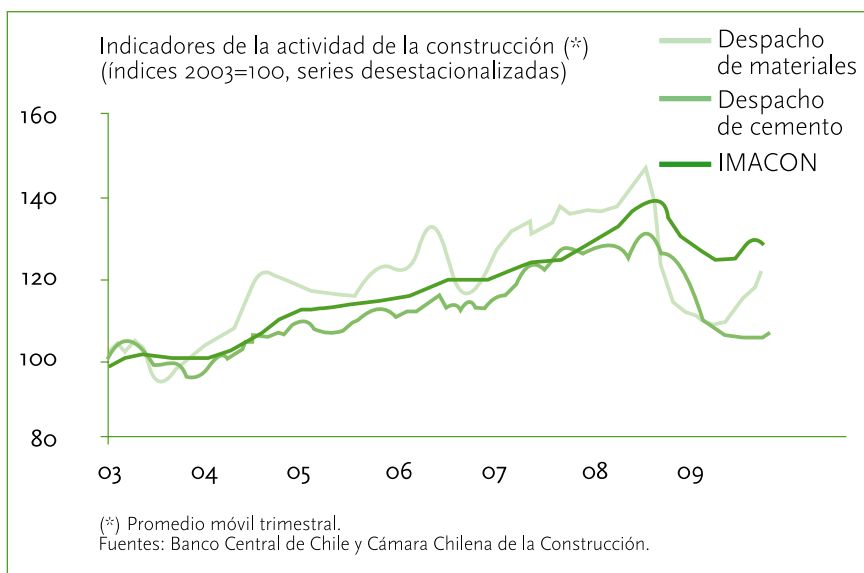
1. Producto

La crisis subprime llevó a la economía chilena a tener el peor desempeño desde lo ocurrido en la crisis asiática. El IMACEC mensual llegó a caer casi 5% en 12 meses en abril de 2009, terminando ese año con un magro crecimiento de -1,6%. La actividad empezó a desacelerarse a principios de 2008 cuando la crisis se asomaba como una pequeña contracción del sistema financiero estadounidense. Luego del desastre de Lehman, Chile terminó con un crecimiento negativo y las diversas consecuencias que ello significa. No obstante el impacto de la crisis es innegable, es necesario mencionar que el desempeño económico de Chile en los últimos años 5 años no tuvo nada que ver con lo mostrado a inicios de los 90. Entre 2004 y 2010, Chile creció a un promedio de 3,3%, siendo que entre 1990 y 1997 lo hicimos a prácticamente el doble. Las razones para lo anterior son variadas, pero quizás la más relevante es la pérdida de productividad que mostró la economía. La productividad total de factores creció durante los años 90 a tasas cercanas al 3%, cifra que se compara con -1,6% en 2009.



Ahora bien, volviendo al impacto de la crisis, unos de los sectores más damnificados fueron la construcción y el comercio de bienes durables. El sector construcción empezó a mostrar un importante decrecimiento a partir del segundo semestre de 2008, algo más rezagado que el sector de comercio de durables, el que había empezado su contracción a mediados del primer semestre. En términos de formación bruta de capital físico, el peor momento se sufrió durante el último trimestre de 2009, llegando a un decrecimiento trimestral de 10%. A partir de los primeros meses de 2010, las bajas de tasas del Banco Central empezaron a ser traspasadas por el sistema financiero, especialmente el bancario, produciendo el repunte de la inversión.

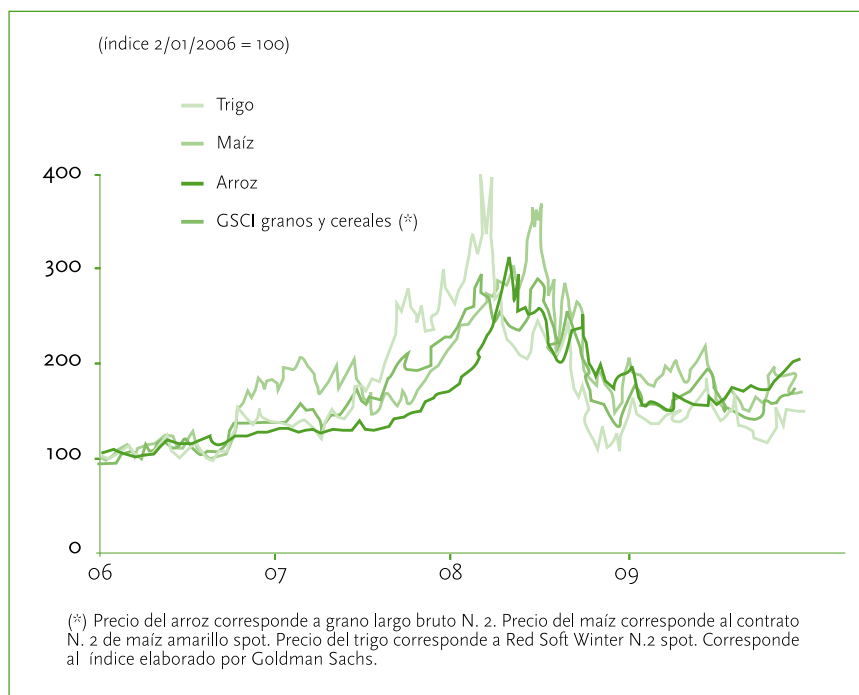
Ahora, desde el punto de vista del ejecutivo, las medidas tomadas por la administración Bachelet para paliar los efectos de la crisis fueron básicamente inyectar liquidez al sistema financiero así como generar algunos beneficios tributarios que favorecieran la inversión y la contratación de mano de obra, todo esto con una reconocida coordinación con la autoridad monetaria. Si bien lo anterior sucedió de manera apropiada, la crisis tuvo igualmente un desastroso impacto en términos de inversión, crecimiento y empleo.

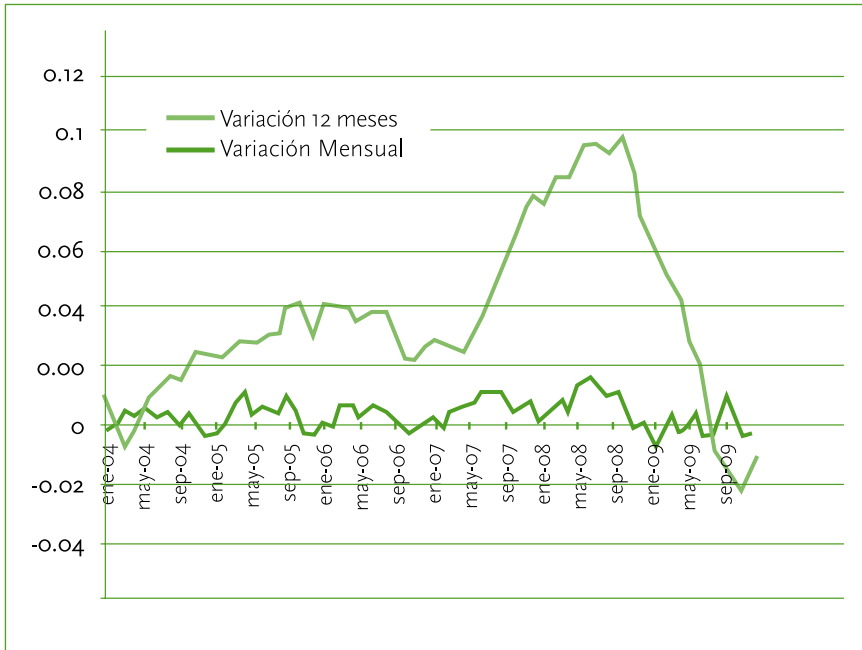


2. Precios

En términos generales la inflación se mantuvo en niveles cercanos a la meta de 3% hasta junio de 2007. A partir de esa fecha los mercados mundiales empezaron a trasladar a precio parte importante del boom en los mercados de bienes y financieros. De manera adicional, el gasto público en Chile crecía a niveles superiores a los soportados por el crecimiento de la oferta y la productividad del país, generando un alza en los precios. La inflación acumulada a finales de 2008 alcanzó el 10%. Si bien el alza de precios fue significativa, es necesario mencionar que no fue un alza sistemática y al menos en una etapa inicial no fue generalizada (después de un tiempo se sintieron los efectos de segundo orden del primer shock inflacionario). Lo anterior tiene gran relevancia por cuanto no hubo un espiral inflacionario que mermara la credibilidad de las metas de inflación, manteniendo el mercado ancladas sus expectativas de precio en el largo plazo en torno al 3%.

Precio de alimentos





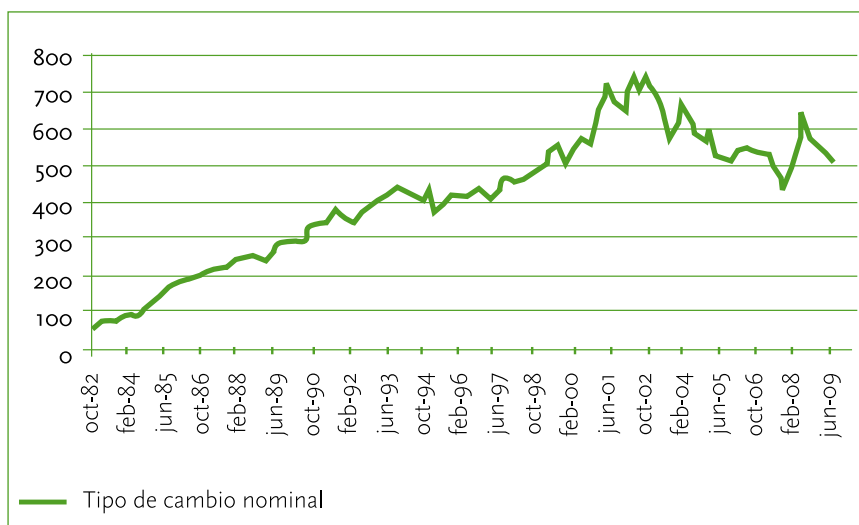
3. Tipo de cambio

El boom en los mercados de bienes, principalmente commodities, produjo una apreciación significativa de las monedas de los países exportadores de materias primas. El precio del cobre llegó a niveles cercanos a los US\$4/lb llevando al tipo de cambio nominal a bordear los \$420/US\$. Si bien este es uno de los determinantes de la apreciación del peso, el crecimiento sostenido del gasto fiscal, más allá de las capacidades productivas de la economía, ayudó de manera importante a aumentar el valor del peso. Una vez desatada la crisis subprime se produjo una estampida de capitales desde países más riesgosos hacia fondos seguros del mercado estadounidense.

Tal fuga de inversionistas llevó de manera transitoria al peso a niveles en torno a los \$680/US\$. Sin embargo, una vez reestablecida la calma en los mercados mundiales tal proceso se revirtió, volviendo la depreciación de la moneda norteamericana. En este ir y venir del tipo de cambio cabe gran responsabilidad al aumento del gasto público mediante la venta de dólares en el

mercado local. Si bien nadie discute la necesidad de los impulsos fiscales post Lehman Brothers, tal gasto podría haber tenido un financiamiento distinto al de la venta de divisas. La opción de emisión de deuda interna o bien con el Banco Central no fue analizada. Tal política hubiera sido igualmente correcta, por cuanto la situación fiscal de Chile da espacios para emitir deuda sin que ello merme el riesgo sistémico de la economía y, por tanto, el riesgo soberano. De haber optado por esta opción se hubiera evitado la apreciación exagerada que sufrió el peso.

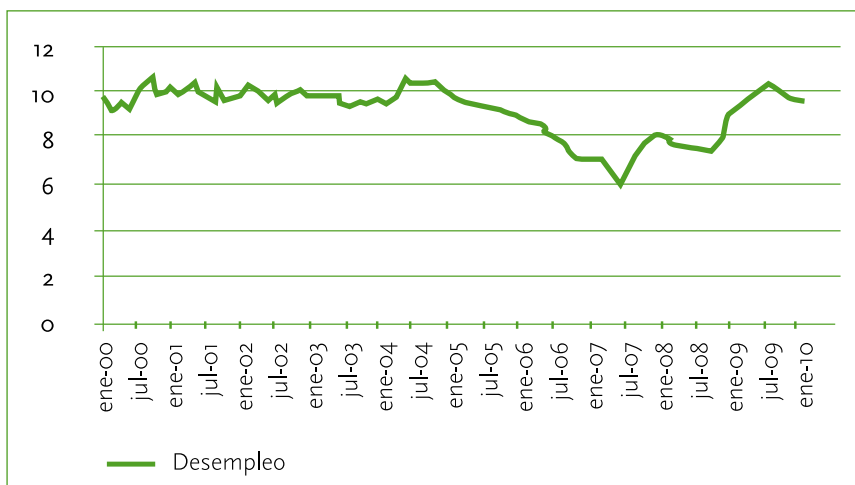
Tipo de cambio nominal



4. Empleo

Fue precisamente en términos de empleo donde la crisis hizo más daño. Durante 2009 el desempleo promedió 9,6% alcanzando un máximo de 10,1% en agosto. Tal aumento de los desocupados responde a la congelación de diversos proyectos de inversión así como a la destrucción de numerosas pequeñas y medianas empresas que vieron restringida su capacidad de financiamiento. Aun cuando la crisis impulsó de manera significativa el desempleo, lo cierto es que desde la crisis asiática Chile no ha podido estabilizarse en tasas de desempleo menores al 8%.

En el período 2000-2009 el desempleo promedió 9%. Aún tomando en consideración los problemas originados en EE.UU. durante el año 2000, tal nivel de desocupación es desmedidamente alto si consideramos que en igual período EE.UU. promedió cerca de 6% de desempleo.



Las cifras evidencian, por lo tanto, una incapacidad del mercado laboral de generar puestos de trabajo y una habilidad para destruirlos. En efecto, desde 1990 a la fecha se han introducido una serie de normativas laborales tendientes a rigidizar el mercado laboral, haciéndolo más lento e ineficiente.

5. Consideraciones finales

Sin duda la historia reciente de la economía chilena no puede ser catalogada sino de exitosa. En los últimos 20 años hemos tenido un crecimiento promedio cercano al 5% lo que ha traído tremendas ganancias en bienestar para la población. Sin embargo, durante la última década hemos evidenciado un cierto adormecimiento de las políticas económicas. Ya sea en términos de empleo y producto, el dinamismo ya no es el mismo.

En términos de empleo, los subsidios transitorios a la mano de obra –que vimos durante la crisis subprime- no logran contrarrestar un mercado laboral rígido e ineficiente. Las condiciones dinámicas de la economía requieren

de una mayor libertad entre empresarios y trabajadores para pactar jornadas, horarios y cambios en las remuneraciones según sea necesario. Entendiendo siempre lo asimétrica de la relación entre empleado y empleador que debe procurar la protección de los derechos de los primeros, se debe avanzar hacia un mercado laboral exento de distorsiones y que evite costos innecesarios. En este sentido se nota la ausencia de voluntad para avanzar en flexibilizar la jornada laboral, perfeccionar el sistema de indemnizaciones y protección al empleado, así como en la socialización de los costos sociales que deben asumir las mujeres trabajadoras.

En cuanto a la capacidad de crecimiento e inversión, la clave es la productividad. La mayor participación del Estado como agente económico manifestada en un creciente gasto fiscal no logró generar crecimiento. Por el contrario, es fácil constatar que junto con el aumento del gasto público nuestra tasa de crecimiento se vió desfavorecida y los agentes privados desplazados por significativos aumentos en sus costos de financiamiento que debieron ser necesarios para evitar alzas sostenidas en el nivel de precios.

Se debe tomar la firme decisión de impulsar a los privados. Temas como los costos de emprender, el cobro de impuestos y las rigideces impuestas por la cantidad de inscripciones y trámites necesarios tanto para abrir como para cerrar un negocio son conocidos por todos y aun así no se iniciaron las acciones para su remoción. Debe entenderse con mayor agudeza y profundidad que son las personas las que en definitiva llevan al desarrollo de las naciones y es a ellas a quienes debemos dar las herramientas y espacios para ello.

En suma, si bien la conducción económica del país en los últimos años ha seguido de manera general un “manual de buenas prácticas”, tal camino se ha hecho a tropezones. Si bien se confió en los privados para llevar adelante el desarrollo del país, no se generaron mecanismos eficientes para que lo hicieran. La concepción paternalista del Estado se impuso, terminando por perjudicar a quienes se quería favorecer. Los más de 638.000 desempleados, gran parte de ellos mujeres y jóvenes, dan cuenta de ello.

Relación trabajo y familia. No sólo una cuestión femenina

• 24 de marzo de 2010 •

Una de las realidades más complejas que vive la familia es su relación con el mundo del trabajo. La creciente incorporación de la mujer al mercado laboral y su opción cada vez más decidida por el desarrollo profesional, han estimulado cambios en la familia: disminución del número de matrimonios, retraso en la edad de casarse y disminución del número de hijos, con mal pronóstico demográfico futuro. La solución implica dos vías: políticas públicas que hagan compatible y sinérgica la relación trabajo-familia y un cambio cultural que haga más equilibrados los roles parentales hacia esos dos ámbitos de desarrollo. Las mujeres han contribuido a la economía familiar a través de su trabajo, pero los hombres no han asumido de manera equivalente su corresponsabilidad en las tareas domésticas.

Diagnóstico actual: tensión trabajo-familia

Los dos ámbitos más constitutivos de toda persona son la familia y su trabajo. Algunos han llegado a sostener que ambas constituyen el nicho ecológico más básico de actuación del ser humano, porque son mutuamente dependientes.¹

Antes de la llegada de la era industrial, la relación entre la vida familiar y laboral estaba bastante armonizada. Generalmente, el trabajo se realizaba en el campo y a él se dedicaba toda la familia. Sin embargo, con la llegada de la era industrial, la globalización y las jornadas extensas, esa conciliación ha desaparecido. El trabajo ha llegado a condicionar en gran medida al matrimonio y la familia; los turnos laborales a veces se alargan excesivamente; muchos profesionales trabajan en función de metas que generan el mismo efecto, un largo etcétera.

Como es lógico, algunas de estas situaciones son inevitables por las exigencias propias de un proceso de trabajo continuo que no puede detenerse, o por la lejanía y la falta de condiciones apropiadas para que la familia acompañe al trabajador. Pero tampoco se puede negar que estas situaciones son, a veces, artificialmente producidas o incentivadas con estímulos económicos.²

Tratándose de la mujer, es sabido que muchas empresas contratan trabajo femenino sólo a condición de que ésta acepte retrasar y hasta proscribir su maternidad. Es ésta una discriminación ilegítima en contra de la mujer, y por eso no puede extrañar que las responsabilidades familiares comiencen a ser vistas como una odiosa y pesada carga, pues sólo implica costos que muchos empleadores no están dispuestos a solventar.

Lo anterior es delicado. La experiencia internacional enseña que la destrucción de la familia es fuente de profundos desequilibrios sociales y personales, que acaban con la indispensable solidaridad intergeneracional que, a su vez, es la fuente de estabilidad social.³ Chile no ha sido ajeno a esa realidad y las cifras de natalidad, nupcialidad, divorcio y edad media de la población, entre otras, lo corroboran elocuentemente.

1. Véase Figueroa, Andrés; Moyano, Emilio: "Factores laborales de equilibrio entre trabajo y familia: medios para mejorar la calidad de vida", Revista Universum N° 23, Vol. 1, 116-133, 2008.

2. Carta Pastoral Trabajo y Familia. Mons. Carlos Oviedo Cavada. 15 de diciembre, 1997.

3. M. Oviedo. Op. Cit.

Por lo anterior, es necesario recordar e insistir que una de las condiciones más necesarias para lograr una adecuada calidad de vida entre los trabajadores es el equilibrio entre su trabajo y su familia, porque ambos se influyen mutuamente.⁴ Es en ese plano donde la autoridad política puede hacer una gran contribución.

El valor de la familia

Sin entrar en consideraciones sobre qué es la familia –pues eso daría para otro trabajo– conviene recordar unas palabras del Papa Juan Pablo II en su visita a Chile: *“la familia es el lugar más sensible donde todos podemos poner el termómetro que nos indique cuáles son los valores y contravalores que animan o corroen la sociedad de un determinado país.”*⁵ No podría ser de otro modo, puesto que la familia es el lugar propio de traspaso de valores y tradiciones que repercuten en la sociedad, transformándose en estilos de convivencia. Entre una y otra existe una interdependencia e influencia recíproca que no conviene perder de vista.

De lo dicho surge una conclusión: dependiendo del grado de importancia que se le dé, tanto al mundo doméstico como al laboral, serán los estímulos que los sectores público y privado darán a los ciudadanos para cumplir bien su cometido en ambos roles. Si todas las señales giran sólo en torno a producir cada vez más, el bienestar familiar quedará reducido a la sobre abundancia de bienes y servicios. Eso ha originado que las sociedades europeas estén enfrentando su peor crisis social, cultural y económica, a pesar del enorme desarrollo material que han logrado en las últimas décadas.⁶

La participación de la mujer en el mundo del trabajo

La mujer se ha incorporado al mundo del trabajo desde la segunda mitad del siglo XX, por dos razones fundamentales: incremento de las necesidades productivas dada la sociedad de consumo, e incremento de los niveles de igualdad en materia educativa y laboral. Tal vez esta incorporación sea el cambio socio-demográfico más importante del siglo XX.⁷ Chile no es la excepción y, aunque en términos comparativos con Europa y el resto de América Latina

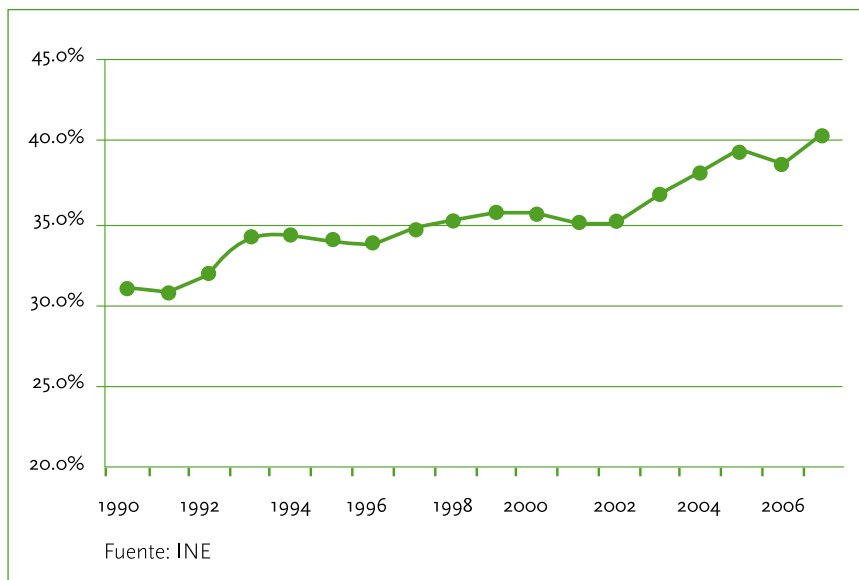
4. Figueroa, Andrés; Moyano, Emilio, 2008, Op. Cit.

5. Discurso pronunciado en Rodelillo, Punto n° 7.

6. Véase Informe de la Evolución de la Familia en Europa. Instituto de Política Familiar, 2009.

nuestra participación laboral femenina es baja, ella ha ido subiendo considerablemente en las últimas dos décadas.

Tasa de participación laboral femenina, 1990 - 2007



Efectivamente, en las últimas dos décadas la participación laboral femenina aumentó de 32% a 53% en América Latina y el Caribe. Ello ha tenido efectos importantes en la generación de riqueza de los países, el bienestar de los hogares y la disminución de la pobreza.⁸ Pero también se ha afectado el tamaño medio de las familias, tanto por la reducción del número de matrimonios, como por la consecuente reducción del número de hijos.⁹ Desde hace un tiempo se ha considerado que para el desarrollo laboral femenino la formación de una familia es un obstáculo que, al menos durante un tiempo, conviene postergar. De hecho, en Chile entre 1997 y 2008 los matrimonios han disminuido en

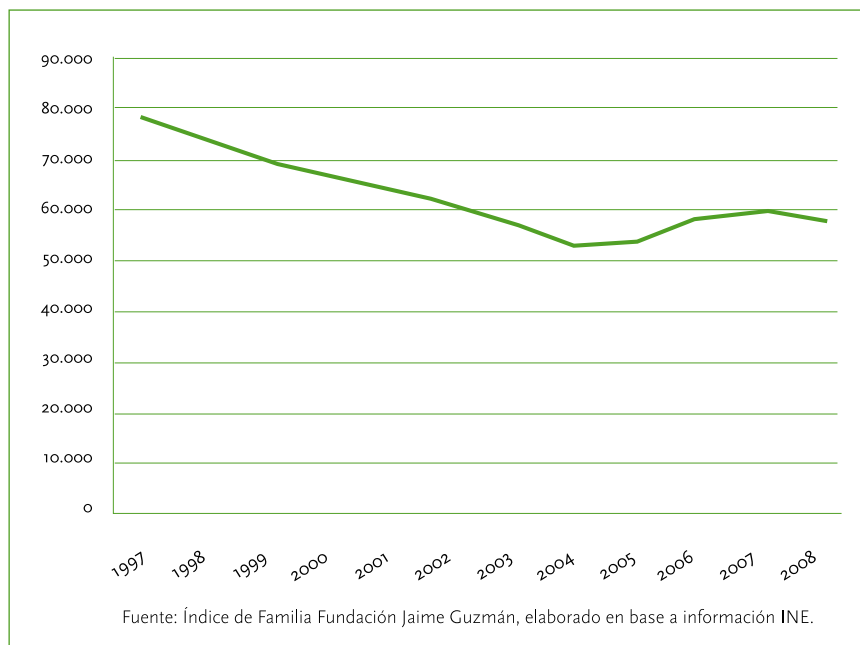
7. Figueroa, Andrés; Moyano, Emilio. 2008, Op cit.

8. Grynspan, Rebeca; Maninat, Jean: "Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social", informe elaborado por la OIT y el PNUD, p. 13.

9. Grynspan y Maninat, p. 14 y 15.

un 21,71% y los nacimientos han caído en un 4,2% .¹⁰ Con estos datos, las proyecciones demográficas futuras –y toda su gama de consecuencias sociales negativas– son alarmantes.

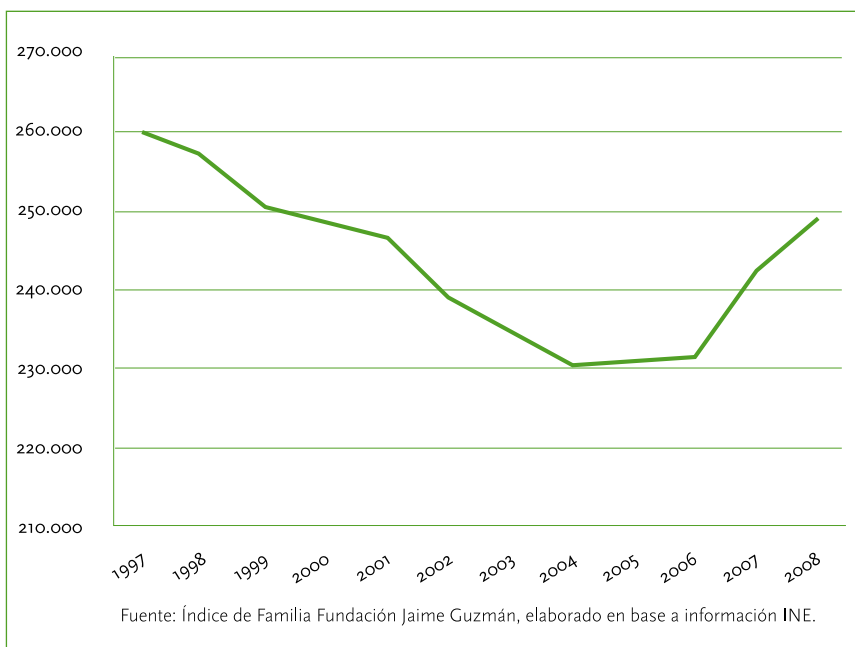
Matrimonios por año



Entre los años 1997 y 2007 los matrimonios disminuyeron en un 26,3%, presentado una baja anual promedio de 3%. Mientras que los nacimientos han disminuido en un 4,2% (similar al índice que poseen países autodenominados “críticos” en tasas de natalidad), con una baja anual promedio de 1,8%.

10. Fundación Jaime Guzmán. Índice de familia 2009.

Nacimientos por año



Pero ¿es incompatible el trabajo de la mujer con el desarrollo familiar y la estabilidad social? ¿Acaso la disyuntiva femenina es quedarse en casa y olvidarse de su profesión, o salir a trabajar y renunciar a los hijos? ¿Qué puede hacer la autoridad frente a este problema?

Hasta ahora, la mayoría de las soluciones apuntan a flexibilizar el horario laboral para las mujeres, repartiendo el día entre la familia y la oficina. Evidentemente, este tipo de medidas constituyen un avance, pero desde el punto de vista profesional no favorecen mayores expectativas y muchas trabajadoras de gran proyección quedan a mitad de camino.

Lo que se necesita es un cambio cultural mayor, y considerar algo que pocos tienen en cuenta a la hora de analizar el problema ¿Qué papel juegan los hombres en este desafío? De acuerdo a las encuestas realizadas en los últimos tiempos, a pesar de la mayor participación de las mujeres en el trabajo remunerado, ellas siguen dedicando muchas horas a las labores dentro del hogar.

Es decir, los hombres no han asumido de manera equivalente la corresponsabilidad de las tareas domésticas.¹¹

De hecho, son tendencias claras de la relación actual entre familia-trabajo que el hombre tenga una menor participación en las actividades domésticas y de cuidado; que las mujeres pasen más tiempo en las actividades de crianza y educación, precisamente en los tramos del ciclo vital asociados a la tenencia de niños; que la jornada laboral de las mujeres es inferior a la de los hombres; y que, incluso, cuando las mujeres trabajan formalmente, la distribución de las tareas domésticas y de cuidado sigue siendo desigual.¹²

Como puede verse, sigue cayendo casi exclusivamente sobre la mujer la responsabilidad del cuidado y la crianza de los hijos, al punto de que es sólo ella la que experimenta culpa cuando no equilibra adecuadamente sus tiempos. El síndrome del padre ausente, cada vez más extendido en la sociedad moderna, es un factor principal en la dificultad que tiene la mujer para compatibilizar trabajo y familia.

Por eso, no es del todo correcto culpar al matrimonio y a los hijos de impedir que la mujer se desarrolle plenamente como persona y profesional. Es necesario lograr un cambio en la forma en que los padres ven su rol dentro de la familia, porque no pueden ser sólo proveedores. Las mujeres han aceptado compartir con los hombres el papel proveedor, pero éstos aún no han asumido de manera equivalente su corresponsabilidad de las tareas domésticas.

Ahora bien, dado que este cambio no se producirá de manera espontánea ni automática, es imprescindible que las políticas públicas emanadas de la autoridad tengan los incentivos necesarios para equilibrar las responsabilidades laborales y profesionales. Por ejemplo, si se distribuyeran un poco más los costos de contratación entre hombres y mujeres,¹³ se facilitaría el acceso de la mujer al mercado laboral y se incentivaría al hombre a vincularse más con la crianza de los hijos. Ello no sólo es beneficioso para cada núcleo familiar específico, sino para toda la sociedad que sufre en carne propia la evidente crisis de

11. Grynspan y Maninat, Op. Cit, p. 47. Véase además, el Boletín de la Maternidad N°6 de junio de 2009, del Observatorio de la Maternidad. www.o-maternidad.org.ar

12. Grynspan y Maninat, Op. Cit, p. 69.

13. Permitiendo que ellos usen algunos días del descanso post natal de la mujer, como ocurre en algunos países de Europa.

autoridad por falta de padre presente. Ello es una muestra más de cómo entre la familia y la sociedad hay una relación simbiótica y que nada que pase en una es indiferente a la suerte de la otra.

Algunas propuestas para el equilibrio trabajo y familia

Las investigaciones en terreno demuestran que el estrés causado por no poder cumplir debidamente con uno de sus dos roles disminuye el desempeño de los padres y que por efectos de menor control, la perjudicada siempre es la familia. El desempeño disminuye si el trabajador siente que preferiría estar en otro lugar o si no se siente feliz donde está. Aumenta, en cambio, si la persona se siente motivada, reconocida por lo que hace y respetada como ser entero con una vida dentro y fuera de la empresa.¹⁴

Por eso, es de sumo interés avanzar en una agenda que proponga medidas que incentiven a la mujer a no renunciar al trabajo por sus deberes familiares; al hombre a no abandonar a su familia por una excesiva preocupación por sus ocupaciones profesionales o sociales; y a los empleadores para darles mayor libertad a la hora de contratar sin verse presionados por los mayores costos que actualmente tiene la potencial maternidad.

A continuación, algunas medidas concretas que bien podrían estudiarse:

1. Es necesario el fomento de buenas prácticas laborales sobre todo para las micro o pequeñas empresas que benefician el empleo femenino y la conciliación de la vida familiar en general. Siempre son útiles los incentivos tributarios o los créditos especiales para la inversión.
2. Para incentivar un mayor compromiso masculino en las labores del hogar se podría estudiar, además del aumento y flexibilización de los períodos de permiso pre y post natal, que el padre pudiese usar algunos días éste último. Obviamente, dejando a salvo un lapso amplio, obligatorio, para la madre.
3. También se podrían estudiar incentivos a la creación de más programas de capacitación profesional que sean lo suficientemente flexibles como para adecuarse a la actual realidad laboral/familiar femenina. Así, por ejemplo, se

14. Abarca, Nureya: "Los tres efectos del conflicto familia-trabajo", El Mercurio, martes 25 de julio, 2006.

podría incentivar a los centros de educación superior a impulsar cursos de formación o post grados on line que tienen mucho desarrollo en Europa.

4. Las campañas públicas tienen un gran efecto entre la ciudadanía. Es necesario cambiar la mentalidad de la población, especialmente de la masculina, para que jueguen un papel decisivo en el apoyo a las mujeres en el interior de su hogar. Por buenos que sean los incentivos económicos, por sí solos no cambiarán costumbres fuertemente arraigadas.

Conclusión

La correcta integración entre trabajo y familia es una cuestión de capital para las personas y para el futuro de la sociedad, que requiere comprender profundamente el vínculo entre ambas realidades. En este sentido, es bueno que la mujer tenga la posibilidad de trabajar para desarrollarse profesionalmente, pero hay que velar también para que ese trabajo no perjudique sus legítimas aspiraciones familiares (y las aspiraciones propias de la familia) y el papel específico que le corresponde jugar en la sociedad junto al hombre. Asimismo, es bueno que el hombre provea a las necesidades de su familia, pero no al punto de dejar de lado su insustituible rol de padre.

Por eso, es necesario un cambio cultural que valore mejor el aporte familiar y profesional a la sociedad. Para ello, las señales de la autoridad pública son imprescindibles, pues tanto la función ejecutiva, como legislativa tienen un rol educador inherente. Sin embargo, hay que reconocer que, por mucho que la sociedad facilite o dificulte la mutua relación que hay entre el mundo del trabajo y el ambiente familiar, la raíz del problema es moral, pues la actual desestructuración de las familias no pasa sólo porque los padres “tengan” que trabajar mucho tiempo, sino porque muchos quieren hacerlo. Ello refleja una progresiva pérdida del valor de la familia.

Es cierto que la maternidad y la paternidad entrañan una pesada carga de responsabilidad y sacrificio, pero también -y esto se omite sistemáticamente en la cultura actual- de alegría y satisfacción por contribuir no sólo al bien de la propia familia, sino al de la sociedad entera.

¿Más recursos para la educación?

• 7 de abril de 2010 •

Nuevas exigencias salariales por parte del Colegio de Profesores, enfrentadas al estancamiento de la calidad educacional chilena, incentivan un cuestionamiento legítimo de las demandas docentes. La realidad nacional impide despilfarrar recursos que no generen una utilidad social significativa, por lo que se hace necesario replantear la posición del Estado frente a las presiones gremiales del sector educacional.

Consideraciones generales

Hace algunas semanas el presidente del Colegio de Profesores Jaime Gajardo señaló que frente al próximo gobierno de Sebastián Piñera, *“el magisterio va a defender las conquistas laborales que ha logrado y que además contará con agenda propia en que se contempla educación pública, reparación de la deuda histórica, la situación de los profesores a contrata y la indemnización a los profesores que jubilan”*.¹ En sus declaraciones también señaló que es evidente que hay un deterioro económico por parte de los profesores y que esas malas condiciones laborales motivarán a los profesores para movilizarse cuando sea oportuno. ¿Cuándo será eso? No se sabe. De lo que sí hay certeza es que este año correspondería negociar de nuevo, porque se termina el contrato colectivo que se firmó con el gobierno anterior y cuya duración es de dos años.

Cada cierto tiempo, el país es testigo de la negociación económica que se produce entre las autoridades de gobierno y el colegio de profesores. En ese contexto expresiones como “deuda histórica”, “conquistas salariales”, “fortalecimiento de la educación pública”, “lucro de los sostenedores”, etc. son repetidas cada vez con más frecuencia, hasta el punto de quedar en el inconsciente colectivo la idea de que el problema de la mala calidad de la educación pública en Chile obedece a los bajos sueldos de los profesores.

De hecho, una encuesta de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Central señala que el 17,7% de los consultados creyó que el último paro del gremio se debió a los bajos sueldos; y aunque un 57,7% señala que la motivación principal fue el pago de la llamada “deuda histórica”, el estudio afirma que, en definitiva, *“subsiste la idea que los docentes reciben remuneraciones insuficientes y que el último paro tuvo una motivación netamente económica”*.²

Frente a este tipo de consideraciones hay que partir de una idea fundamental: la justicia de los salarios no se mide sólo por criterios cuantitativos, sino sobre todo cualitativos, es decir, teniendo en cuenta la dignidad de los trabajadores en cuanto personas. En efecto, el bienestar de una sociedad no se puede ajustar sólo a la cantidad de bienes producidos; también es necesario tener en cuenta la forma en que se producen y la justicia en su distribución.

1. Diario La Nación, 22 de febrero, 2010.

2. Véase <http://www.fcsucentral.cl/home/cesop/>

Por eso una adecuada política de remuneraciones debiera tener en cuenta, no sólo las necesidades de los trabajadores y de sus familias, sino también las condiciones económicas del lugar de trabajo, la realidad de los demás sectores de la economía y, por supuesto, el aporte real del trabajador a la producción. Esta amplitud de factores determinantes para la política salarial impone responsabilidades compartidas a todos los actores del proceso productivo. Es evidente que las demandas sociales no pueden ser las mismas en un año normal que en uno en que algún desastre natural afecte severamente la economía, como ha sido este 2010.

Ahora bien, para que todos estos factores puedan armonizarse adecuada y libremente, el mercado laboral debe ser libre y flexible, dentro de las naturales protecciones que todo ordenamiento jurídico debe entregar a los trabajadores. En efecto, un derecho a huelga abusivo pondría en riesgo la estabilidad de las empresas y un costo excesivo en la contratación y despido de la mano de obra obstruirían la contratación de personal trayendo como consecuencia un crecimiento en el desempleo.

Desde esta perspectiva es cuestionable el régimen proteccionista del estatuto docente. ¿Por qué un trabajador debería incrementar su remuneración única y exclusivamente por el paso del tiempo, sin considerar la calidad de su trabajo? ¿Por qué ese aumento es fijo y similar, tanto para los que se desempeñan bien como para los que lo hacen mal? ¿Por qué ese trabajador sólo puede ser removido de sus labores si tiene más de 100 días anuales de licencia médica, comete abusos sexuales o un crimen similar?³

Estas condiciones no favorecen, sino que perjudican a muchos buenos profesores que están motivados y que no tienen la culpa de esta situación. Son aquellos que si tuvieran los incentivos adecuados podrían llegar, incluso, a mejores condiciones laborales y salariales que las que les garantiza un sistema rígido y centralista. Lo anterior, sin considerar que, al igual que los docentes mediocres –que no se avergüenzan de recibir un sueldo por un trabajo que no se hace o se hace mal– también luchan diariamente contra un sistema educativo cargado de violencia y estrés.

3. Waissbluth, Mario: Estatuto Docente “Una tragedia peor que el Transantiago”, Revista Qué Pasa, 23 de agosto, 2008.

¿Son bajos los sueldos de los profesores?

Resulta válido, entonces, cuestionar la hipótesis que sostiene que los profesores tienen bajas rentas. En las siguientes líneas, se intentará realizar una revisión objetiva sobre uno de los principales argumentos utilizados al momento de justificar el estancamiento cualitativo de la educación chilena: el salario docente. Para lo anterior, se recurrirá a una revisión bibliográfica que permitirá dibujar una imagen real de la situación chilena respecto de la remuneración de los profesores en Chile.

En América Latina se destina entre el 4% y el 6% del PIB a educación. De esos recursos cerca del 75% se destina a gasto en personal. En el caso chileno es posible observar que un 7,3% del PIB nacional⁴ está dedicado a los gastos en educación y dentro de este porcentaje cerca de un 61% corresponde a personal tanto administrativo como pedagógico⁵. Entre los años 1990 y 1997 la remuneración para un profesor de un establecimiento municipal, con 20 años de antigüedad, aumentó en un 99,3% real⁶. Ante estas cifras, hay quienes relativizan esta objetiva mejora salarial de los profesores argumentando que la situación antes descrita no significa un gran estándar de remuneración docente ya que, tal como Aguerrondo lo señala, el nivel real de salarios de los profesores aún se sitúa entre un 25% y un 40% más bajo que el de las demás profesiones⁷.

Sin embargo, Aguerrondo no logra hacer una real observación de la situación docente chilena, ya que en su trabajo no considera el hecho que los docentes trabajen menos horas que el resto de la fuerza laboral. De esta manera, y tal como lo señalara Liang en su estudio comparado sobre la situación

4. Dentro de este porcentaje aproximadamente un 55% corresponde al aporte estatal mientras que el 45% restante al de privados.

5. Kremerman, Marco: "Por una política de financiamiento al servicio de la educación", Observatorio Chileno de Políticas Educativas, 2007.

6. Bellei, Cristián: "El Talón de Aquiles de la Reforma. Análisis Sociológico de la Política de los 90 hacia los Docentes en Chile", Economía política de las reformas educativas en América Latina, Santiago de Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación, 2001.

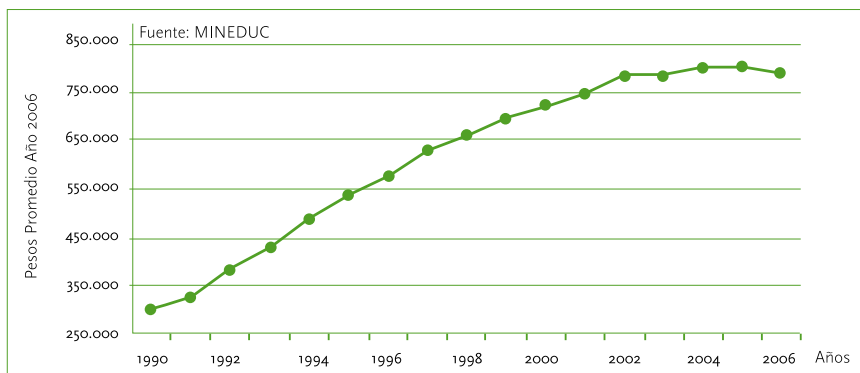
Beyer, Harald: "Falencias Institucionales en Educación. Reflexiones a propósito de los resultados del TIMSS", CEP, 2001.

7. Aguerrondo, Inés: "La gestión del sector Educación en los '90. Algunas cuestiones para mejorar la eficacia educativa", Documento presentado al trigésimo período de sesiones de la CEPAL, UNESCO, 2004.

salarial de los docentes latinoamericanos, en promedio los docentes trabajan significativamente menos que los demás profesionales. El estudio indica que los profesores trabajan 35 horas semanales versus las 50 horas promedio del resto de la fuerza laboral de la región⁸. Lo anterior logra avalar la posición de autores como Beyer (2001), Liang (2003), Bellei (2001) y ha logrado posicionarse como el análisis real de la situación vigente en el país: que el descontento de los profesores no pasa por un asunto de salarios base sino más bien por un tema de incentivos y preparación del cuerpo docente chileno.

Esto último se explica por el excesivo proteccionismo que otorga la legislación vigente (Estatuto Docente) a los profesores. La normativa ha permitido que éstos no tengan la “obligación” de mejorar su desempeño, pues no se considera como un factor determinante para su despido o baja de remuneraciones —en caso de haber mal desempeño— o para incrementar los ingresos en caso contrario⁹. A continuación se dará paso a una revisión más profunda de la real influencia que posee el Estatuto Docente en el actual desarrollo de la educación chilena.

“Evolución salario docente (44 hrs.) de dependencias municipales. Período 1990-2006”



8. Liang, Xiaoyan: “Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otros profesionales”, PREAL N° 27, 2003.

9. Sólo desde hace unos años existe una evaluación docente que relaciona indirectamente el desempeño de los docentes con consecuencias en términos de posibilidad de despido. Sin embargo, esta evaluación adolece de varios problemas que impiden que sea un instrumento efectivo para incentivar mejores desempeños (Mizala y Romaguera: “Evaluación del desempeño e incentivos en la educación chilena”, Cuadernos de Economía, PUC, 2002).

Sistema de remuneraciones y Estatuto Docente ¹⁰

Desde que comenzó a cuestionarse la calidad de la educación chilena, uno de los principales aspectos cuestionados fue el cuerpo docente¹¹. Los profesores han sido uno de los principales beneficiados con el constante aumento presupuestario que ha experimentado la educación sin verse reflejado en una mejora en la calidad de la enseñanza impartida. Lo anterior puede explicarse en parte por el Estatuto Docente que establece entre otras cosas: remuneraciones mínimas, asignaciones por experiencia, un bono de monto fijo mensual llamado Unidad de Mejoramiento Profesional y la inamovilidad para los docentes, lo que en la práctica significa dificultad de remover o generar consecuencias a profesores o directores cuyo desempeño sea de una calidad insatisfactoria¹². Esto último ratifica la fuerte influencia que tiene el gremio docente dentro del sistema educacional público. En efecto, éste negocia directamente y de manera centralizada con el Ministerio de Educación los aumentos de remuneraciones y otros beneficios, lo que permite mantener garantías para los docentes sin que éstos tengan que asumir mayores responsabilidades por la labor desempeñada.

Como se logra apreciar en la revisión realizada, el principal límite que impone el Estatuto Docente al sistema de educación pública es el exceso de garantías que entrega a los profesores en ejercicio, imposibilitando una eventual modificación de la planta docente de un colegio y limitando así una posible mejora en la calidad de éste.

Con todo lo anterior, resulta lógico preguntarse: ¿cómo se podría eliminar o flexibilizar el Estatuto Docente? Ante esta interrogante hoy en día son dos las posturas que dominan el debate nacional: i) aprovechando el superávit fiscal, producto del alto precio que tuvo el cobre, se podría “comprar” el Estatuto Docente al gremio, pagando una suma que permita beneficiar tanto a los actuales docentes como a los futuros (Arellano, 2007)¹³. De esta

10. Ley 19.070 del año 1991.

11. Beyer, 2001; Bellei, 2001; Mizala y Romaguera, 2002.

12. El Estatuto Docente plantea, en su párrafo VII, Art. 72, que las únicas causas por las que un profesor podrá ser removido de su cargo serán: falta de probidad, conducta inmoral o incumplimiento grave de las obligaciones que impone su función. Un segundo motivo por el cual podrá ser removido será: la supresión de las horas que sirva (para poder ejercer esta resolución es necesario realizar una serie de confirmaciones que justifiquen esta supresión).

manera, los profesores pasarían a pertenecer al mercado laboral “normal” y dependerían de las fuerzas del mercado para poder ejercer su labor. A este respecto es decidor lo que sostiene Mario Waissbluth en el medio local: *“Negociemos el rescate. En esta tragedia griega, como en un juego de ajedrez, al gremio de profesores se le concedió, por medio del Estatuto Docente, la captura de la educación municipal y la tiene de rehén. Por ende, tiene de rehén el futuro del país”*¹⁴. Y ii) potenciar las “privatizaciones” de los colegios municipales traspasando la subvención a los profesores u otro tipo de administradores, quienes se harían cargo de la escuela, pero teniendo que renunciar al Estatuto, a cambio de los beneficios que pudieran obtener a partir de una buena gestión de sus colegios. Este mecanismo no ha sido bien implementado en Chile debido al alto presupuesto que requiere y a las limitantes que presenta la labor de los alcaldes al respecto. Es por esto, que una posible solución para potenciar este mecanismo dice relación con flexibilizar las limitaciones legales que hoy impiden a un alcalde concesionar o entregar la administración de una escuela a privados. Sumado a esto, se hace necesario generar instancias que incentiven la participación de los profesores en la administración de escuelas y liceos. Tal medida encuentra su justificación en los resultados empíricos que demuestran cómo de esta manera se ha logrado mejorar considerablemente la calidad educativa de ciertas comunas nacionales (Ej.: Liceo Rafael Sotomayor, Las Condes; Liceo María Luisa Bombal, Vitacura; entre otros) e internacionales (El Salvador, Finlandia, Colombia y Estados Unidos, entre otros). Las dos medidas propuestas refuerzan la idea de disminuir la influencia docente en el sistema educacional sin tener que asumir mayores costos políticos, muy por el contrario, tales medidas garantizan una mejora en la calidad educativa lo que podría significar enormes beneficios para el gobierno que decida llevarlas a cabo.

Conclusiones

A la luz de lo dicho es posible obtener algunas conclusiones. En primer lugar, siempre será deseable que la remuneración permita sustentar las necesidades del trabajador. Considerando el piso mínimo de ingreso de

13. Arellano, Soledad: “No perdamos el vuelo”, columna de opinión, Diario La Segunda, 10 de diciembre, 2007. (Nótese que a la fecha de la propuesta Chile no tenía prioridades tan determinadas como las impuestas por el terremoto del pasado 27 de febrero).

14. Waissbluth, Mario: Estatuto Docente “Una tragedia peor que el Transantiago”, Revista Qué Pasa, 23 de agosto, 2008.

aproximadamente \$591.000 brutos¹⁵, fruto de sucesivos aumentos de parte de la autoridad central, es posible pensar que es un nivel razonable para la realidad del país¹⁶. Sumado a esto, las constantes bonificaciones por años de ejercicio, capacitación, entre otros, permiten que el salario de un docente público logre un aumento exponencial sin que esto requiera contrarrestarse con logros cualitativos.

De esta manera, la remuneración debe depender del valor técnico o aporte productivo real del trabajo. Es en este aspecto en el que los propios profesores tienen mucho que mejorar. Los resultados de cada año reflejan que la brecha existente entre los profesores sometidos a la normativa laboral normal, versus los protegidos por el estatuto docente aumenta cada vez más, pese a que, en general, las facultades y escuelas de pedagogía en que se forman los profesores son las mismas. En tercer lugar, y en pro de velar por el bien común y las legítimas demandas de los demás sectores de la sociedad, es razonable sostener que los salarios no deberían continuar ascendiendo hasta que sean los propios profesores quienes se ganen ese beneficio por su trabajo bien hecho. Eso sería lo justo, no sólo de cara a los demás trabajadores del país, sino también frente a aquellos docentes que con su tesón y empeño de mejora permanente podrían aspirar a remuneraciones, incluso más altas que otros profesionales, por el enorme beneficio social de su labor.

En las líneas precedentes se ha intentado demostrar que el problema de los profesores no debiera pasar esencialmente por un asunto de recursos, sino que hay otros factores que también se debieran plantear -formación docente, evaluación del profesorado, descentralización, autonomía, entre otros- porque dicen relación directa con las condiciones que generan un salario justo. Por supuesto, en ningún caso se pretende congelar el nivel de remuneración actual, sino simplemente justificarlo de forma adecuada con un buen desempeño docente.

15. Waissbluth, Mario: Estatuto Docente “Una tragedia peor que el Transantiago”, Qué Pasa, 23 de agosto, 2008.

16. Considerando, además del gráfico, el hecho de que el año pasado la Iglesia propusiera –con consenso entre diversos sectores políticos– un ingreso ético mínimo de \$ 250.000.

Hostigamiento escolar: un desafío para toda la sociedad

• 5 de mayo de 2010 •

El bullying o acoso físico y psicológico que sistemáticamente se ejerce sobre un niño en el colegio se está convirtiendo en un problema cada vez más grave y frecuente. Recientes estudios dan cuenta de este crecimiento, de sus variantes (mediante el uso de tecnologías) y de su incidencia en los resultados académicos. Aunque sus causas son múltiples –sociales, familiares, educacionales, entre otras- el Estado puede y debe hacer más en la prevención y control de este problema que, por las repercusiones sociales que tiene, es altamente prioritario.

Introducción

Hace algunas semanas se publicaban en la prensa los resultados de una encuesta denominada “Estudio de percepción de bullying en Chile”¹. Esta es la investigación más reciente sobre la materia y la única que ha vinculado los niveles de violencia con los resultados académicos de los colegios medidos. Según el estudio, el 47% de las escuelas que alcanzan el nivel más bajo de desempeño a nivel de 4° básico evalúa mal su convivencia interna, cifra que baja al 6% en aquellas con rendimientos superiores. Da cuenta, además, que uno de cada cuatro educadores cree que la convivencia en su colegio es regular o mala y el 22% dice que los casos de matonaje escolar o *bullying* ocurren “a menudo” o “frecuentemente”.

Unos días más tarde, en la comuna de Huechuraba se sometía a votación, entre los padres de un liceo, la instalación de un detector de metales, porque el 31% de los alumnos del centro educacional asegura haber visto a un compañero armado dentro del colegio. Además, el 16% dice haber presenciado una riña con armas y el 6% reconoce haber llevado un arma al liceo². El tema es preocupante. A nadie podría sorprender que cuarenta niños o más en una sala de clases sea un ambiente propicio para que las diferencias de temperamento y carácter que haya en el grupo salgan a relucir. ¿Cuál es, entonces, la novedad que nos hace, de un tiempo a esta parte hablar cada vez con más frecuencia de hostigamiento o *bullying*? Tal vez el ambiente cada vez más competitivo y violento en que se da y del cual, a su vez, es reflejo.

En efecto, antes las diferencias solían terminarse con una pelea en la esquina y sus protagonistas solían volver a ser amigos. Ahora, con menos valores imperando en la sociedad, menos conciencia de la violencia a la que estamos acostumbrados, menos tolerancia a la frustración y mayor resistencia a todo tipo de esfuerzo, las formas de relacionarse y de arreglar los conflictos es muy diferente. Las estadísticas son alarmantes, pero la verdad es que es muy difícil saber cuántos niños realmente son o han sido víctimas de hostigamiento en la sala de clases. Muchas veces, este acoso se presenta de manera absolutamente encubierta, soterrada, pues en esa impunidad es donde más se oculta el fenómeno.

1 Estudio realizado por la consultora GeoDelphos y Tendencias Research.

2. Véase El Mercurio, 20 de abril, 2010.

¿Qué es el bullying?

Algunos autores lo definen como “conducta de persecución física y/o psicológica que realiza un estudiante contra otro, al que escoge como víctima de repetidos ataques”³. Otros restringen el término, acotándolo sólo al maltrato físico, y lo definen como “un continuado y deliberado maltrato verbal y modal que recibe un niño por parte de otro u otros, que se comportan con él cruelmente con el objeto de someterlo, apocarlo, asustarlo, amenazarlo y que atenta contra la dignidad del niño”⁴.

En términos generales, y para este trabajo, se entenderá por *bullying* el proceso de abuso o intimidación, físico o psicológico, que sistemáticamente se ejerce a un niño o a varios, que no tiene(n) la posibilidad de defenderse. Para encuadrar este fenómeno dentro del contexto escolar hay que decir que la violencia en los colegios suele ser de cinco tipos: la típica disruptividad o desorden visible que suele afectar la estabilidad emocional de profesores y alumnos tranquilos; la violencia que se ejerce sobre los bienes del colegio mediante destrozos a las instalaciones; el desconocimiento o vulneración de las normas del colegio; la violencia interpersonal (es lo que se identifica mayormente con el *bullying*); y la violencia mayor que llega hasta la comisión de delitos. De todas ellas, sólo la violencia interpersonal puede ser invisible, tanto para profesores como para compañeros. Las demás suelen quedar en evidencia, si no sus autores, al menos, los resultados de sus acciones violentas.

Con todo, existen diferentes tipos de *bullying*. Está la forma directa, que incluye la física (patadas, golpes, etc.), la verbal (sobrenombres, bromas, etc.) y la psicológica (generalmente acciones que apuntan a disminuir la autoestima). Y existe, además, una forma indirecta de *bullying*, relacionada con el aislamiento social. Esta última se da principalmente entre las mujeres. Diversos estudios han demostrado diferentes prevalencias de este fenómeno, sin embargo, dentro de las formas de *bullying* que más se utilizan por los escolares a nivel mundial está el uso de sobrenombres y el esparcir rumores sobre un determi-

3. Smith, Peter; Pepler, Debra; Rigby, Ben: “Bullying in schools, how successful can interventions be?”, edited by Peter K. Smith, Debra Pepler and Ken Rigby. Cambridge University Press, UK, 2002.

4. Véase Gómez, Gala, Bernalte, Lupiani, Miret, y Barreto: “El bullying y otras formas de violencia adolescente”, en Cuadernos de Medicina forense v.13, n.48-49, Sevilla, abril-julio, 2007. Citado en el boletín 6772 del proyecto de ley que establece obligaciones en el sistema escolar a objeto de prevenir y sancionar el maltrato escolar.

nado compañero⁵. Mención aparte merece el cyberbullying, conocido como *grooming* que consiste en acosar a otro a través de la web (e-mails, chateo, páginas creadas para denostar personas, etc.). El gran peligro de este tipo de acoso es la impunidad con la que se puede operar y la difusión masiva de los contenidos vertidos a través de este medio.

¿Quiénes son los participantes del bullying?

Cuando se da un fenómeno de hostigamiento escolar siempre hay un agresor que ejerce la fuerza y el control sobre la o las víctimas. La causa puede ser algún defecto físico o psicológico, o un modo característico de ser o hablar por parte de la víctima; el móvil suelen ser amenazas directas o mensajes hirientes a través de internet, chat o mensajes de texto -vía celular- cuando no insultos, robos, amenazas o golpes de manera absolutamente arbitraria y gratuita.

Las causas de este tipo de comportamientos pueden ser muy variadas: desde la típica desadaptación menor que sufren los típicos niños malcriados (esos que en su casa tienen a sus padres girando en torno a ellos y que no saben recibir un no a sus caprichos), hasta niños que son víctimas de violencia intrafamiliar en su casa, pasando por los vacíos emocionales de aquellos niños sobre los que no se ejerce violencia física, pero que igual sufren la indiferencia de sus padres. Además, no se puede soslayar que en el ambiente juvenil actual las conductas violentas generan obtención de valor, estatus o respeto por parte de sus pares. Suele ocurrir que el ejercicio del maltrato a menudo está asociado a familias desestructuradas o con problemas de relación y este tipo de conductas no son sino un reflejo de la dinámica emocional de ese tipo de familias.

La víctima puede ser una o varias personas, sufre aislamiento de sus pares con la consecuente baja en la autoestima y seguridad personal. Algunas bajan su rendimiento, pudiendo desarrollar cuadros depresivos. Y no es raro que asuman conductas de riesgo para afrontar la ansiedad y buscar la aceptación de los demás. Por lo general, nunca denuncian los hechos, pues temen a las represalias. Por eso, identificar el fenómeno es difícil y abordarlo es delicado, porque se debe equilibrar la publicidad del acto de matonaje con la reserva de la identidad del que da la información. Todo lo que revele molestia por parte

5. Véase M^a Pilar Pérez Carmona y Javiera Martínez: Bullying en Chile ¿Qué es y por qué se produce?, en <http://www.medicinafamiliaruc.cl/html/articulos/141.html>.

de un niño debe ser tomado en serio, sin ridiculizaciones, aunque parezca trivial para los padres, porque suele ser causante de un importante estrés en los hijos.

Finalmente, los espectadores suelen ser los compañeros de curso. La principal reacción es el silencio, ya sea por temor, disfrute o incapacidad de evitar el hostigamiento. Se produce, entonces, un círculo vicioso: mientras más se calla, más se fortalece el poder del acosador. En todo caso, lo importante es tener muy claro que todos son perjudicados.

Lo que indican algunas cifras y estudios

Cuando se les preguntó a los profesores y sostenedores de colegios cuáles son los problemas que más influyen en la calidad de la educación, en primer lugar se señaló a la familia y en segundo lugar el nivel de conflictos y agresiones entre los alumnos. La encuesta hace expresa mención que esta pregunta es de tipo general y está hecha antes de enfocar el cuestionario hacia el *bullying* propiamente tal, por lo tanto, no habría ningún tipo de condicionamiento en las respuestas. En último lugar aparece la falta de recursos y materiales⁶.

Contrastada la percepción de *bullying* con los resultados SIMCE, se establece que en los colegios con nivel inicial (más bajos puntajes en promedio) hay una peor percepción de disciplina, mientras que en los colegios de nivel avanzado los estándares son mucho mejores, al punto que no se registra una mala percepción del clima escolar en ellos.

Un dato interesante para el estudio es que el tipo de violencia que más crece es la que se realiza a nivel virtual, la cual, pese a que está todavía por debajo de la agresión verbal y la física, se acerca rápidamente a esos mismos niveles. Otra conclusión a tener en cuenta es que el nivel escolar donde más prácticas de *bullying* ocurren es entre 5° y 8° básico, y los ambientes más propicios para este tipo de matonaje son aquellos en que hay ausencia de mayores (salas vacías, patios alejados, etc.). Preguntados los profesores sobre lo que más influye en la conducta violenta de los niños, la respuesta es clara: provenir de un ambiente social violento. Esto obliga a considerar, seriamente, la necesidad imperiosa de trabajar con las familias en cualquier intervención profunda que

6. Véase Estudio y percepción del bullying en Chile. Geodelphos Chile Consultora, Estudios y análisis geoestratégicos globales y capacitación.

se quiera hacer sobre la materia. Finalmente, se pudo establecer que, en promedio, los colegios religiosos -católicos o de cualquier otra confesión- tienen más programas de prevención y trabajan mucho más los aspectos valóricos de la educación, logrando mejores resultados en términos de ambiente escolar.

Una encuesta anterior revela algunos datos interesantes que corroboran algunas conclusiones del estudio antes visto⁷. En primer lugar, se aprecia que la percepción de una buena convivencia en los colegios particulares pagados es mejor que en los subvencionados que, a su vez, es mejor que en los municipales (79%, 61% y 54%, respectivamente). Por otro lado, los estudiantes que se declaran víctimas de amenaza permanente y discriminación, representan un 12% en la educación municipal, 9,8% en la particular subvencionada y 7,6% en la particular pagada.

¿Qué hacer frente a este problema?

Un estudio⁸ que entrevistó a estudiantes chilenos de enseñanza media, de distintos sectores sociales, logró distinguir tres etapas de la violencia: conocimiento, reconocimiento y jerarquización. En la fase del conocimiento, se busca averiguar si el otro responde o se queda sin reacción. En el primer caso se toma conciencia de que en adelante hay que tener más cuidado con ese compañero. Sin embargo, si se es víctima la primera vez, es muy difícil no serlo en adelante. La segunda etapa, de reconocimiento, busca consolidar una posición dentro del grupo y responde a la lógica de “debo golpear para ser respetado y ganar un poco de poder”. La última fase es la de jerarquización. Ahí se estructuran diferentes grupos y estatus dentro de ellos, aparecen los liderazgos y las lealtades recíprocas.

Aunque no necesariamente el desarrollo de conductas violentas se estructure siempre de esta manera, es bastante común que siga esa evolución. La pregunta que surge, entonces, es ¿cómo se solucionan los problemas de convivencia escolar?

Algunos expertos señalan que existen tres formas de abordar el problema en los colegios. Los sistemas de intervención individual: que trabajan con la

7. II Encuesta sobre Percepción de convivencia en el establecimiento escolar. Elaborada por Adimark GFK para el Ministerio del Interior, 4 de diciembre de 2008.

8. Véase García y Madriaza. P. Universidad Católica de Chile y U. Alberto Hurtado. (Revista PSYKHE 2005, Vol. 14, N° 1, 165-180). Publicado también en <http://www.scielos.cl/scielo.php>.

víctima para enseñarle y desarrollar estrategias de afrontamiento, de empatía, de asertividad, resolución de conflictos, etc. Los sistemas de apoyo y mediación de pares: que buscan insertar a los pares mediante sistemas de mediación, tutorías, consejería y otros. Y finalmente, programas que abarcan a todo el colegio que pueden incluir a los anteriores y que realizan intervenciones en los diversos niveles del colegio: este tipo de programa busca crear una cultura de la solidaridad, el respeto y el buen trato. Es decir, aquí se inserta el programa anti-violencia, no como una acción o actividad o capacitación aislada, sino como un aspecto nuclear de la organización del colegio; transformándose en efectivas prácticas de gestión escolar⁹.

Sea cual fuere el tipo de estrategia que se adopte hay que tener en cuenta que, no pocas veces, la violencia se genera, porque el sistema de convivencia la permite, ignora o fomenta. En el caso de los colegios, muchas veces *“los alumnos se relacionan entre sí bajo afectos, actitudes y emociones a los que nuestra cultura educativa nunca ha estado muy atenta. Desgraciadamente los sentimientos, las emociones y, en gran medida, los valores no siempre han sido materia de trabajo escolar”*¹⁰. Eso significa que el proceso educativo no se produce en el vacío, sino sobre un entramado de relaciones que generan una cultura de relaciones interpersonales en las que puede caber, tanto el compañerismo y la amistad, como la competitividad, insolidaridad y rivalidad (con la lógica consecuencia del abuso de los más fuertes sobre los débiles). De hecho, la escuela puede con sus actuaciones fomentar el conflicto o la cooperación entre sus miembros. Por eso es tan importante la organización del centro educativo, el currículum y el estilo disciplinar (democrático, autoritario o de autoridad), la forma de organizar los espacios y el tiempo, los valores que inspiran sus normas y reglamentos y, por supuesto, el modo en que los profesores resuelven los conflictos y problemas¹¹.

9. Véase Jorge Varela y Felipe Lecannelier: “Violencia escolar (Bullying) ¿Qué es y cómo intervenir?”, Centro de estudios evolutivos e intervención en el niño; Facultad de Psicología de la Universidad del Desarrollo.

10. Programa de Desarrollo Social y Afectivo en el aula (Trianes y Muñoz 1994). Un estudio de los resultados de este programa puede verse en: http://www.investigacion-psicopedagogica.org/revista/articulos/9/espagnol/Art_9_128.pdf

Programa para promover la tolerancia a la diversidad en ambientes étnicamente heterogéneos <http://mariajosediaz-aguado.tk/>

11. Véase Isabel Fernández García. Prevención de la violencia y resolución de conflictos. El Clima escolar como factor de calidad. Colección Educación Hoy. Narcea S.A. Ediciones 1999. P. 27.

El papel del Estado

Es muy importante que el Estado adopte una actitud más proactiva en la erradicación de este flagelo. Para ello cuenta, básicamente, con dos herramientas: la legislativa y las políticas públicas educativas. Se hará un breve repaso de cada una de ellas.

Un interesante informe en derecho resume el marco normativo que regula el hostigamiento escolar¹². En primer lugar, la Convención sobre los Derechos del Niño; en la esfera constitucional chilena, el artículo 1º inciso 4º y el artículo 19 N°s.1º, 2º, 9º y 10º que posibilitan que, en caso de que sean conculcados estos derechos, el afectado o un tercero a su nombre -como los padres, colegios, etc.- podría interponer una acción constitucional de protección ante la Corte de Apelaciones respectiva, por ejemplo, para evitar o poner término a la difusión de mensajes o fotografías humillantes en fotologs¹³. Finalmente, la ley N°19.968 señala que los Tribunales de Familia son competentes para conocer de “todos los asuntos en que aparezcan niños, niñas o adolescentes gravemente vulnerados o amenazados en sus derechos, respecto de los cuales se requiera adoptar una medida de protección”.

También en el ámbito legislativo, hay algunos proyectos de ley que se están discutiendo en relación con el tema. Por ejemplo, se encuentra en tramitación un proyecto que sanciona como delito la exhibición y distribución a través de internet de material que contenga conductas de maltrato escolar¹⁴. La iniciativa crea un nuevo tipo penal: la exhibición o distribución a través de la red de imágenes de acoso, abuso, intimidación o maltrato verbal y físico a menores de 18 años. El proyecto contempla una pena de presidio menor en su grado máximo para los eventuales responsables. En opinión de sus patrocinadores, lo que se plantea es elaborar un plan de convivencia escolar que exige pautas, objetivos y herramientas para abordar el fenómeno del abuso escolar en los colegios. Además, promueve la creación de consejos de prevención del maltrato escolar integrados por la comunidad docente, por los alumnos y

12. Véase José Emilio Palomero y M. Rosario Fernández Domínguez: “La violencia escolar; Un punto de vista global”, Revista universitaria de formación del profesorado, N°41, pág. 15. agosto, 2001.

13. Véase Christian Alvarado, José Manuel Cruz y Eduardo de la Maza: Informe en Derecho “El Bullying y sus implicancias jurídicas”, En <http://www.probono.cl/documentos/documentos/Informe%20Legal%20sobre%20Bullying.pdf>

14. Ibidem.

los representantes de los padres y apoderados y, por último, se consagra la confección de un reglamento que contempla las conductas no permitidas y las sanciones asociadas a esos comportamientos. Dicho proyecto se encuentra detenido en el primer informe de la Comisión de Constitución Legislación y Justicia, desde diciembre de 2007.

En el mismo estado se encuentra el proyecto que establece obligaciones en el sistema escolar con el objeto de prevenir y sancionar el maltrato escolar¹⁵. Dicho proyecto, en resumen, señala que los establecimientos educacionales deberán contar con un plan de convivencia que contemple, entre otras materias, formación del profesorado, actividades de ocio y tiempo libre, presentación de experiencias, apoyo documental y técnico, colaboración en los consejos escolares, designación y liberación horaria del coordinador del programa, participación de las familias, herramientas para la prevención y tratamiento de los fenómenos de maltrato escolar. Dicho plan contempla un reglamento de convivencia interno y un Consejo para la Prevención del Maltrato Escolar, el que deberá estar integrado por alumnos, docentes y apoderados. Especialmente importante es la norma que señala como conducta grave la grabación, publicidad o difusión, a través de cualquier medio o soporte, de agresiones o humillaciones cometidas.

En la esfera de las políticas públicas, el Ministerio de Educación ha desarrollado una Política de Convivencia Escolar que contiene un proyecto de “Mediación escolar y resolución pacífica de conflictos”. A través de esta iniciativa se han capacitado, tanto profesores como alumnos para liderar o llevar adelante procesos de mediación entre el alumnado. También se contempla una vía de reclamo directa al MINEDUC¹⁶.

Como puede verse, y a la luz de la cantidad de casos de *bullying* que frecuentemente aparecen en la prensa, los esfuerzos realizados hasta ahora por el MINEDUC han resultado insuficientes. Se debe avanzar mucho más en políticas de consultas y reclamos de estudiantes y padres; de información, capacitación, prevención y resolución del acoso escolar.

15. Boletín 5521-07. Véase <http://sil.congreso.cl/pags/index.html>

16. Boletín 6772-04.

Conclusiones y propuestas

Un adecuado clima o ambiente de clases es imprescindible para enseñar contenidos y trasparar valores y virtudes. En ese sentido es clave cuidar el ambiente familiar y social que rodea a los niños. En efecto, se ha sostenido, refiriéndose a los cambios sociales y culturales de los últimos años, que en la mayoría de los matrimonios donde trabajan ambos cónyuges es poco el tiempo que dedican a estar con sus hijos. Esta realidad nos lleva a un concepto de familia totalmente distinto al que existía hace apenas dos décadas. Se trabaja más para tener más. Los medios de comunicación han fomentado una idea de “verdadero hombre”, caracterizado por una figura agresiva, implacable, cruel, segura de sí misma, que no expresa sus sentimientos y que persigue el dominio del otro. Vale decir, extremadamente competitiva. Este es el estereotipo que los alumnos tratan de llevar a la práctica a las aulas. La supuesta lucha que en todas las actividades se produce, lleva a la búsqueda de un vencedor y un vencido. Se trata de competir con el otro, vencerle y ganar el “concurso”¹⁷.

Ese afán de tener más para ser más, tan arraigado en la sociedad consumista contemporánea, hace que en el colegio el rendimiento académico sea lo más importante, pues de él dependerá, en gran medida, el acceso a una buena educación superior que garantice un elevado nivel de vida. Los padres se preocupan casi exclusivamente de las notas y los colegios son evaluados y colocados en rankings en función de los puntajes de sus alumnos, en las diferentes pruebas de medición.

En ese ambiente es lógico que la dimensión formativa de la persona, la educación del carácter y la adquisición de virtudes sean ámbitos que, aunque importantes de considerar, no sean lo más relevante a la hora de elegir un colegio o evaluar a un alumno. Con toda la presión y los ojos puestos en la objetividad de los resultados, aquello que resulta menos medible pasa, lógicamente, a un segundo plano. La situación se agrava cuando el fenómeno de la violencia escolar se enfoca sólo como un problema de colegio, dejando de lado los demás factores que influyen en las actitudes violentas de los jóvenes. Ello es un error, pues el colegio no es el único ni el principal ámbito en que se produce el desarrollo de los estudiantes. Mucho más importante que el colegio es la influencia educativa de la familia, pues es el lugar donde se aprenden los hábitos más básicos de sociabilidad y convivencia. De hecho hay suficiente

17. Oficina de atención ciudadana del Ministerio de Educación, www.6oomineduc.cl

literatura que señala los factores de riesgo familiar más comunes en niños agresivos: desestructuración de la familia por ausencia o falta de atención de uno de los progenitores; malos tratos y modelos violentos de relacionarse con los familiares; ausencia de negociación y diálogo para resolver diferencias en la familia; modelos de crianza excesivamente laxa o, al revés, demasiado restrictiva y/o punitiva; y falta de afectos entre los cónyuges con ausencia de seguridad y cariño hacia los hijos¹⁸.

En ese sentido sería útil considerar las siguientes propuestas para mejorar los niveles de convivencia escolar en nuestro sistema educativo:

1. En primer lugar sería deseable que el Ministerio de Educación midiera, con la mayor exactitud posible, el nivel de convivencia en los colegios, especialmente en la educación municipal. Hasta ahora las encuestas han medido el problema a nivel nacional y eso permite identificarlo, pero no solucionarlo. Para terminar con los abusos y mejorar el clima escolar el diagnóstico y las soluciones deben focalizarse lo más posible. Cada colegio es una realidad distinta y para que las intervenciones sean efectivas deben contar con ese dato.
2. Con esa información, que permite identificar las características específicas del ambiente escolar y hacer un seguimiento de las soluciones implementadas, se pueden elaborar o licitar programas de prevención de *bullying* en aquellos establecimientos de peor nivel. Dichos programas deberían incluir en sus intervenciones, no sólo los estudiantes y profesores, sino también las familias de los niños involucrados.
3. En tercer lugar, debieran valorarse no sólo los logros académicos, sino también el desarrollo de otras habilidades sociales en las cuales el colegio tiene un rol clave. De hecho los objetivos de un colegio respecto de sus alumnos, no sólo es que aprenda conocimientos, sino también que aprenda a convivir adecuadamente. Con este fin, las autoridades debieran dar una fuerte señal en el sentido de que también les preocupa el empeño de los colegios por inculcar virtudes cívicas en los alumnos. Para ello se pueden pensar indicadores tales como: respeto y cuidado del establecimiento, iniciativas de ayuda a la

18. Véase Paulina Herrera: "Reflexionando en torno a la violencia escolar: estrategias de prevención e intervención", Seminario para directores y orientadores realizado en la Universidad San Sebastián, Concepción, 2004. http://www.educarenpobreza.cl/UserFiles/P0001/Image/gestion_portada/documentos/

comunidad, participación de los alumnos en actividades extraescolares, etc. Estos logros -que redundarían en un mayor bienestar y se traducirían en mejores resultados- también debieran estimularse por parte de la autoridad.

4. En cuarto lugar, debe hacerse sentir un fuerte respaldo hacia los directores de los colegios que son responsables de los niveles de convivencia interna. Actualmente, según las normas relativas a la reglamentación interna de los colegios -al menos en el sector público- parece muy difícil expulsar a un alumno conflictivo.

5. En materia legislativa, deben revisarse las iniciativas que se encuentran actualmente en tramitación y reactivar su discusión, pues hay elementos interesantes que podrían implementarse, como una institucionalidad pro convivencia (es mejor que crear algo anti-*bullying*) en cada colegio, o una nueva figura penal contra el *cyberbullying*.

6. Con relación a la tecnología de prevención, como detectores de metales a la entrada de los colegios, creemos que su uso es legítimo en aquellos casos en los que, por tratarse de ingreso de armas blancas o de fuego a los colegios, se ponga en grave peligro la integridad física o la vida de alumnos y profesores. Es cierto que tiene el inconveniente de la estigmatización de la comunidad, pero tratándose de tal nivel de peligrosidad, el bien de la vida está por sobre la imagen de determinados establecimientos. Las normas protegen bienes y buscan instaurar hábitos buenos en los sujetos regulados, pero para sustentar esas normas -sin que queden en letra muerta- a veces se requieren elementos como los señalados para garantizar su cumplimiento.

7. Finalmente, y ahora que estamos en un proceso de reconstrucción, también es interesante considerar que la infraestructura y disposición de las instalaciones también influye en la generación de ambientes más propicios para la violencia interna. Espacios abiertos, ventanas amplias que permitan buena visibilidad desde y hacia los pasillos, salas espaciosas con la mayor cantidad de luz natural posible, etc. Son sólo algunos ejemplos de cómo hasta en esos detalles se juega una mejor convivencia entre profesores y alumnos.

En el debate acerca del hostigamiento en los colegios subyacen enormes desafíos para nuestra sociedad. Lo que está en juego, en definitiva, es si los colegios pueden seguir siendo el lugar de cohesión social y de integración de los ciudadanos. Si se quiere apostar por ello es necesario dar un giro en las

prioridades educativas. Es evidente que se requiere mayor preocupación y proactividad por parte del ministerio del ramo y es esperable que ello ocurra, pues las actuales autoridades parecen mucho más sensibles frente a los temas de orden y seguridad de la población. Hasta ahora todos los esfuerzos se concentran en los logros y resultados académicos, sin tener en cuenta que para que eso sea posible es necesario una serie de actitudes previas que sustenten un buen rendimiento: laboriosidad, responsabilidad, rigurosidad, solidaridad, etc. El énfasis en estas capacidades no sólo posibilitará una mejor convivencia, sino que también redundará en mejores resultados en destrezas y conocimientos.

El problema de un país que envejece

• 16 de junio de 2010 •

Chile se encuentra en un proceso de transición demográfica. Eso significa que su población se está haciendo mayor, pues junto con aumentar las expectativas de vida de los chilenos, las tasas de natalidad han disminuido considerablemente. Esta situación nos plantea un desafío: cómo implementar políticas públicas que, además de resolver los problemas asociados a la mayor edad (dependencia y discapacidad), promuevan la participación de los adultos mayores y valoren su real aporte al bien común.

Introducción

El tema del envejecimiento poblacional ha ocupado las crónicas de los medios, durante este año al menos, en un par de oportunidades. Hace poco tiempo se informaba de los datos de proyección y estimación de población entregados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Dicho estudio señala que nueve comunas de Santiago tendrán, para el año 2010, más adultos mayores que menores de 15 años; y que en la primera década del siglo XXI las 52 comunas de la Región Metropolitana sufrirán un envejecimiento de sus habitantes. Así, el número de adultos mayores en la capital habrá aumentado 65% en ese lapso.¹

Otros datos del organismo señalan que hoy una de cada diez personas es adulto mayor, y se espera que para el 2025 lo sea una de cada cinco. Al comparar con la población menor de 15 años, los adultos mayores ascienden actualmente a uno por cada dos niños y niñas. Para el 2025, esta relación sería de 103 por cada cien menores de 15.²

Algunas autoridades han indicado que tal situación debe plantearse no como un problema, sino como una oportunidad y un desafío para implementar políticas públicas que faciliten la participación de los adultos mayores y valoren su importante aporte al desarrollo de la región y el país.

Al respecto, algunos comentarios. En primer lugar, el fenómeno del envejecimiento poblacional se produce por dos factores que van asociados: primero, por un aumento de la esperanza de vida propia de los países que aumentan su nivel de desarrollo. En segundo lugar, y más gravitante todavía, por un descenso de la natalidad que hace disminuir la población menor de 15 años. A su vez, este segundo factor se explica por otras causas: baja tasa de nupcialidad, retraso en la edad de contraer matrimonio, mayor acceso a diferentes métodos anticonceptivos y, por supuesto, por una mayor presencia de la mujer en el mundo laboral, pero sin las ayudas suficientes para compatibilizar su dedicación a la familia con su desarrollo profesional.

Nadie duda que vivir más años y en mejores condiciones (materiales, al menos) ha sido uno de los grandes logros de los últimos años en los países con un cierto nivel de desarrollo. Sin embargo, si a eso se suma un bajo índice de

1. El Mercurio, 21 de febrero, 2010.

2. INE. Adulto Mayor en Chile, Enfoque Estadístico, 26 de Septiembre, 2007.

natalidad la situación se torna grave, porque además de disminuir la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años), aumenta lo que se conoce como *índice de dependencia por vejez* (la proporción de personas de 65 y más años sobre la población considerada en edad de trabajar).

¿De quién es la responsabilidad?

El autor español Rafael De Asís Roig, en su artículo sobre “Derechos Humanos y Discapacidad, algunas reflexiones derivadas del análisis de la discapacidad desde la Teoría de los Derechos”³, nos señala que la discapacidad y la dependencia no son sólo temas de las personas que las sufren, sino también de los “capacitados” y “no dependientes”. Ambos actores deben trabajar por la superación o “sanación” de la discapacidad o dependencia, para mejorar las condiciones de vida de este grupo de personas. El autor es claro en señalar que estos temas nos afectan a todos y no sólo a sus familiares, representantes o a las organizaciones representativas de dichas colectividades.

Entre los principales problemas que experimentan los ancianos, a menudo hay uno que atenta contra la dignidad de la persona: la marginación. El desarrollo de este fenómeno, relativamente reciente, ha hallado terreno fértil en una sociedad que, concentrando todo en la eficiencia y en la imagen satinada de un hombre eternamente joven, excluye de los propios circuitos de relaciones a quienes ya no tienen esos requisitos.⁴ Aunque hoy día, para atender y asistir a los enfermos ancianos no autosuficientes, sin familia, o con pocos medios económicos, se recurre —siempre con mayor frecuencia— a la asistencia institucionalizada, ello no puede transformarse en una especie de segregación de la persona respecto a la sociedad civil. De esta forma, el Estado debe ser un gran colaborador o promotor en ese sentido, pero velando siempre por ejercer, respecto de las familias, su rol subsidiario, más que ser meramente asistencialista.

En el mismo sentido, en el año 1982 en la ciudad de Valencia, Juan Pablo II, en el Santuario de la Virgen, señaló con fuerza que “en un mundo

3. De Asís Roig, Rafael: “Derechos humanos y discapacidad, algunas reflexiones derivadas del análisis de la discapacidad desde la Teoría de los Derechos”, en Jimenez, Eduardo P. (edit.): “Igualdad, No discriminación y Discapacidad”, (Buenos Aires, Ediciones Ediar) pp. 17 y ss, 2006.

4. Cfr. Pontificio Consejo para los Laicos, “La Dignidad del anciano y su misión en la Iglesia y el mundo”, disponible en <http://multimedios.org/docs/doo0039/p000005.htm> (fecha de consulta: 5 de octubre de 2008).

materialista y hedonista como el nuestro”⁵ que “trata muchas veces de aislar”⁶ a los ancianos, aparecen los “problemas de soledad, de falta de cariño y de comprensión. Un sufrimiento tanto mayor cuando son los propios hijos o familiares los que se comportan de esa manera”⁷. Su Santidad fue enfático en declarar que “muchos no comprenden que no se puede valorar la vida y las cosas con un criterio económico o de eficiencia”⁸. Es ese el camino que deshumaniza la convivencia y empobrece a la familia y a la sociedad. Una sociedad que no se preocupa por sus ancianos se desnaturaliza generando en algunos casos marginación.

Problema que también es planteado por su Santidad, ya que “ante una perspectiva demográfica de fuerte crecimiento de los ancianos respecto de los más jóvenes, la sociedad ha de plantearse con criterios humanitarios y morales a este problema, evitando una dolorosa e injusta marginación”.⁹

La familia es la primera institución llamada a prestar asistencia a las personas más débiles y enfermas; la disminución del tamaño de las mismas hace previsible que no siempre podrán cumplir esa función de manera cabal. En ese contexto el Estado, en su papel subsidiario, debe apoyar esa función familiar asumiendo el problema como prioritario. Así ha ocurrido en países que ya han vivido este fenómeno de transición demográfica y que han incorporado en sus políticas públicas medidas de apoyo a las familias con personas dependientes.

Aún la mejor política de prevención de este fenómeno –que sin duda requiere de muchos recursos por parte del Estado– debe considerar el fortalecimiento de la familia matrimonial, promoviendo el aumento de la natalidad. En efecto, tal como se señaló, son los ancianos en situación de dependencia y discapacidad los que requieren de un mayor involucramiento con su familia, tanto en el deber de asistencia económica, como el cariño y soporte emocional preferente que ellos le brindan. Sin embargo, el aumento del sector pasivo y la

5. Juan Pablo II (1982), en su encuentro con los ancianos en el Santuario de la Virgen de los Desamparados, en su viaje 6 Apostólico a España en 1982, disponible en http://www.vatican.va/holy_father/john_paul_ii/speeches/1982/november/documents/hf_jp-ii_spe_19821108_anziani-valencia_sp.html (Fecha de consulta: 11 de junio de 2010).

6. Idem.

7. Idem.

8. Idem.

9. Idem.

progresiva disminución de la fuerza productiva, harán esta labor cada vez más difícil. El tiempo juega en contra y aunque las políticas de apoyo a la familia se encaminen en la dirección correcta, la transición demográfica ya producida nos exige explorar medidas preventivas, para no tener que adoptar ó disminuir lo más posible las asistenciales.

Avanzando hacia una propuesta

Sin perjuicio de lo anteriormente planteado, cabe señalar que el primer problema con el que nos encontramos es el terminológico. Pareciera que hablar de ancianidad es sinónimo de dependencia y de discapacidad, pero no es lo mismo.

La dependencia es definida por el Consejo de Europa como “un estado en que se encuentran las personas que por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, tienen necesidad de asistencia y/o ayudas importantes a fin de realizar los actos corrientes de la vida diaria y, de modo particular, los referentes al cuidado personal”.¹⁰ Como puede verse, esto nada tiene que ver con la edad.

La ancianidad, de acuerdo al diccionario de la RAE, es la “cualidad de anciano”¹¹, entendida también “como el último período de la vida ordinaria del hombre”¹² o como una “persona de mucha edad”.¹³ Concepto que no tiene, necesariamente, que ver con una situación de dependencia o discapacidad.

Finalmente, la discapacidad es una “dificultad de un individuo para realizar una actividad”¹⁴ o las de aquel “que tiene impedida o entorpecida alguna de las actividades cotidianas consideradas normales, por alteración de sus funciones intelectuales o físicas”.¹⁵

10. Rodríguez Castedo, Ángel: Libro Blanco sobre “Atención a las Personas en situación de Dependencia en España”, Editorial Inersio, España, p 21, 2004.

11. Diccionario RAE, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2006.

12. Idem.

13. Idem.

14. Querejeta González, Miguel, “Discapacidad/Dependencia, Unificación y Criterios de valoración y dependencia”, Euskadi, Ed. Guipúzcoa, p 11, 2003.

15. Diccionario RAE, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2006.

No hay dudas de las dificultades físicas que van experimentando los ancianos a medida que van aumentando en edad. La ancianidad es un hecho natural, que trae aparejada una serie de consecuencias que son connaturales a nuestra propia esencia.

Lamentablemente son las enfermedades asociadas a esa mayor edad las que generan una importante pérdida de las facultades productivas, aumentando la lentitud motriz y/o intelectual, afectando sobre manera la dependencia económica o física de terceros. En el último tiempo han sido relevantes los avances científicos y médicos de los siglos XX y XXI: “La combinación de descenso de las tasas de natalidad y el aumento de la esperanza de vida ha alterado en forma drástica la distribución de la edad en los países desarrollados. Si bien numerosos adelantos médicos han aumentado la calidad de vida de las personas mayores, otros muchos han tenido el efecto contrario, al prolongar tan sólo la duración de la vida y potenciar otro factor como es la dependencia”.¹⁶

Las enfermedades asociadas a la edad y la limitación total o parcial que puedan sufrir las personas de la tercera edad, no pueden ser trabas para que estas se resten del desarrollo económico y social del país. La peor marginación que el Estado y la sociedad pueden realizarle a sus ancianos es la indiferencia, cuestión que se puede manifestar no sólo en ausencia en sus políticas públicas, sino que también en medidas poco efectivas.

Una experiencia comparada. El caso español

En los últimos 30 años la cifra correspondiente a los españoles mayores de 65 años se ha duplicado, pasando de 3,3 millones de personas en 1970 (9,7% de la población total) a más de 6,6 millones sólo hasta el año 2000 (16,6%); además, sólo en los últimos 20 años el número de personas mayores de 80 años se ha duplicado. España, por lo tanto, es considerado un país envejecido, pues ya se encuentra en la situación demográfica hacia la que Chile se dirige rápidamente. La experiencia del país europeo indica que cuando mayor es la edad de un individuo, mayor es la probabilidad de que desarrolle una incapacidad, pues mientras para los mayores de 65 años el porcentaje de incapacidad es de 32%, para el resto de la población es sólo de un 5%.

En ese contexto surge la ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las Personas en Situación de Dependencia, que tiene por objeto atender las necesidades de aquellas personas que,

por encontrarse en situación de especial dependencia, y por ende de vulnerabilidad, requieren apoyos para desarrollar las actividades esenciales de la vida diaria. Para estos efectos creó un Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) que debe garantizar las condiciones básicas y la previsión de los niveles de protección, como asimismo encauzar y coordinar la participación de los recursos públicos y privados disponibles.

El sistema español fue pensado como una red de utilización pública que integra centros y servicios, públicos y privados, que mantienen su titularidad, administración, gestión y dependencia orgánica. El catálogo de atención se compone de cinco grandes servicios:

- a)** Prevención de las situaciones de dependencia y promoción de la autonomía personal. Su objetivo es promover actuaciones de vida saludable y programas específicos de carácter preventivo y de rehabilitación.
- b)** Servicio de teleasistencia, a través de las nuevas tecnologías de la información para dar apoyo en situaciones de emergencia, inseguridad, soledad o aislamiento.
- c)** Servicio de ayuda a domicilio, en las labores domésticas (limpieza del hogar, lavado, cocina, etc.) o labores personales (aseo y cuidados personales).
- d)** Servicios de día y de noche: ofrece una atención integral, en horario diurno o nocturno, para mantener el mejor nivel de autonomía personal y apoyar a la familia o cuidadores del beneficiado.
- e)** Servicio de atención residencial: ofrece servicios continuados de carácter personal y sanitario.

Los proveedores de estos servicios pueden ser entidades públicas o privadas. Las segundas deben estar debidamente acreditadas, por un organismo estatal que coordina la participación de la Administración General del Estado con las diferentes comunidades autónomas. Dicho Consejo se encarga de fijar y fiscalizar los siguientes aspectos: criterios de calidad y seguridad para los centros y servicios; indicadores de calidad para la evaluación y mejora continua de los centros y servicios; guías de buenas prácticas y protocolos de servicios, según las condiciones específicas de las personas dependientes.

Algunas cifras y datos darán una visión general del nivel de uso que un país como España de transición demográfica avanzada le da a este tipo de sistema asistencial. La teleasistencia es usada por el 4,38% de la población. El gasto promedio es de 268 euros anuales (\$ 180.000 aprox.) por persona. En general, entre 2002 y 2007 el servicio se ha triplicado, pues la tasa de cobertura ha pasado de 1,45% a 4,38%, con un aumento de casi tres puntos porcentuales.

El Servicio de Atención Diurna ha experimentado, en los últimos años, un aumento de cobertura, desde 0,54% en 2005 (39.568 plazas) a un 0,73% en 2007 (55.067 plazas). En promedio el precio público de una plaza es de 7.800 euros anuales, dependiendo del tipo de servicio que se preste y del nivel de profesionalización del mismo. También en cifras promedio, el 64% del gasto del servicio fue aportado por el sector público.

Respecto del Servicio de Atención a Domicilio, al año 2007 había 5.213 centros con un total de 311.730 plazas disponibles. Eso significa que cuatro de cada diez personas cuentan con un lugar disponible. Dada la elevada edad de la población mayor, el índice de dependencia es alto (69%). Respecto de los centros, el 76% es de titularidad privada, gestionando el 77% de las plazas disponibles. El financiamiento, en su gran mayoría proviene de fondos privados y el precio es de mercado.

La experiencia española es interesante y su consideración, como la de otros países en estados más avanzados de transición demográfica, podría ser el punto partida de un modelo aplicable a la realidad social, demográfica, política y económica de nuestro país.

Conclusiones

El Ministerio de Planificación Nacional en conjunto con el Servicio Nacional del Adulto Mayor (SENAMA) elaboraron un documento llamado “Dimensiones del envejecimiento y su expresión territorial. Diagnóstico y avance para la política pública”. En la presentación de dicho documento se señala que la transición demográfica avanzada que experimenta nuestro país nos enfrenta a una serie de desafíos tales como: de salud, previsionales, laborales, de infraestructura, más el desarrollo de una serie de servicios especializados. Ello plantea tareas ineludibles de políticas públicas, pues la sociedad debe ser acogedora en todas las edades. Si antes las políticas sociales se focalizaron en combatir la pobreza, o mejorar los estándares de educación, salud o vivienda,

en la actualidad, es necesario preocuparse más de los ciudadanos y durante toda su vida.¹⁷ Los abuelos siguen siendo muy útiles a la sociedad.

En efecto, uno de los aportes más importantes que los abuelos pueden hacer hoy es apoyar la labor educativa de sus hijos en sus propias familias. En efecto, cuando una persona se jubila puede que la sociedad ya no reciba directamente su aporte *productivo*, pero es su familia extensa la que puede recibir directamente su apoyo *educativo* (lo cual, a su vez, es una contribución social cada vez más importante). Muchas veces es la presencia de los abuelos lo que facilita a la mamá tener un trabajo fuera del hogar y contribuir a los ingresos familiares. Más aún si se tiene en cuenta que con una expectativa de vida cercana a los 80 años, a los 65 se está en plenas condiciones para colaborar en esa y en otras labores.

La duda de fondo es ¿en qué familias –de seguir la tendencia demográfica ya señalada– los abuelos van a poder concretar su valiosísimo aporte? La reflexión es válida toda vez que hoy existe un número cada día mayor de hogares monoparentales que pertenecen a personas mayores, y también son frecuentes –y lo serán todavía más– los hogares unipersonales en los que habita una persona con más de 65 años.

De cualquier forma, el envejecimiento y la vejez adquirirán creciente protagonismo en el ámbito de las políticas públicas y los gobiernos deberán preocuparse de brindar algún tipo de protección social para resguardar de mejor forma los derechos de las personas cuando ellas, sus familias u otro cuerpo intermedio no puedan brindárselos. Son varios los elementos de la experiencia comparada que se pueden considerar –de manera progresiva, según el nivel de problemas y de los recursos disponibles– para proteger la ancianidad y la dependencia, pues son estas personas las que, debido a las enfermedades asociadas a su edad, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

¿Qué puede hacer el Estado para que los ancianos se sientan útiles y le den sentido a sus últimos años? Tal vez varias cosas, pero ninguna será más útil que las necesidades que les reclaman sus propias familias. Si el Estado incentivara

17. “Dimensiones del envejecimiento y su expresión territorial”, documento elaborado por el Ministerio de Planificación y del Servicio Nacional del Adulto Mayor, PROTEGE, Red de protección social del gobierno.

esta labor de los abuelos –vía subsidios o de cualquier otra forma– ayudaría a las personas a hacer un poco más sinérgica y menos dificultosa la relación familia-trabajo. Así se contribuye efectivamente a la solidez y estabilidad del núcleo familiar, porque después de todo, ese es el mejor lugar para nacer, vivir y morir como persona.

A cinco años de la implementación del Plan AUGE

• 14 de julio de 2010 •

Este mes se cumplieron cinco años de la entrada en vigencia del Régimen de Garantías en Salud Plan AUGE. Dicho lapso es suficiente para evaluar el nivel de conocimiento y satisfacción del sistema por parte de los usuarios. En este paper se recogen las principales conclusiones de la Encuesta Evaluación Plan AUGE elaborada por la Fundación Jaime Guzmán, entre el 16 y el 22 de junio del presente año.

El primero de julio se cumplieron cinco años de la entrada en vigencia del régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES), también conocido como Plan AUGE. La ley 19.966 que regulaba el inicio de este programa de gobierno, formaba parte de un conjunto de iniciativas legales que buscaban establecer una reforma al sistema de salud que mejorara la percepción de los usuarios. Dicho sistema establece un conjunto de garantías explícitas para la “buena atención” de un conjunto prioritario de condiciones/patologías, asegurando el acceso, la oportunidad, la calidad y la protección financiera. Entre las novedades del sistema había algunas muy interesantes.

En primer lugar, esta ley surgió después de un amplio debate entre sectores oficialistas y de oposición, que incluyó además la opinión de centros de estudios, académicos y otros técnicos de políticas sanitarias. El resultado de la discusión fue una ley que buscara un consenso técnico que permitiera avanzar y que lograra conciliar las diversas opiniones. Todo esto a pesar de que ello pareciera impopular o contra la opinión de los gremios de salud.

En segundo lugar, hubo un aspecto que constituye un cambio relevante para las políticas de salud en nuestro país. Este consistió en que, se estableció de forma explícita que la garantía constitucional al acceso a la salud necesariamente debía armonizarse con los recursos disponibles y priorizar aquellos programas que producen mayor beneficio para el país.

Para alcanzar dichos efectos, el plan se concentró en un conjunto de patologías que representen una carga relevante -se hablaba del 75% de la carga de enfermedades del país- con prestaciones que fueran costo-efectivas, es decir que produjeran el mayor efecto posible al menor costo.

Un tercer aspecto a destacar es que la asimetría de información presente en el mercado de la salud hace que para una persona en particular sea muy difícil definir cuál es el mejor prestador de salud y cuál de ellos son los que le van a presentar el mayor beneficio. Precisamente por esto el Plan AUGE buscaba trasladar la responsabilidad de articulación de redes de los servicios de salud, desde las personas hacia los seguros, de manera que éstos fueran capaces de ofrecer una solución integral a este problema.

Habiendo transcurrido el plazo señalado, la Fundación Jaime Guzmán ha decidido investigar algunos aspectos relevantes de esta gran reforma en materia de salud: cuál es el grado de conocimiento del plan; cuán protegida

se siente la gente con el nuevo sistema; y cómo evalúa las garantías explícitas que lo constituyen. Para ello elaboró, entre el 16 y 22 de junio, una encuesta telefónica hecha a hombres y mujeres mayores de edad de la Región Metropolitana. La muestra fue proporcional a la distribución comunal del grupo objetivo de acuerdo a los datos del último censo. Se encuestaron 500 personas con un margen de error de 3,5%, un grado de confianza de 95%, y se asumió un nivel de significancia de 5%. En lo que queda se expondrán las dos primeras interrogantes: cuánto se conoce y cuál es la percepción que tienen las personas, usuarios y no usuarios, respecto de la protección que el AUGL les brinda.

Conocimiento del Plan AUGL

Al preguntárseles a las personas sobre si, en términos generales, saben sus derechos con relación al Plan AUGL o GES llama la atención el alto número de personas que manifiesta no tener conocimientos sobre sus derechos AUGL. Al desagregar la pregunta por previsión (Gráfico 1) y edad (Gráfico 2) –como se ve en los siguientes gráficos a modo de ejemplo– no se observan mayores diferencias.

Gráfico 1 :

En términos generales, ¿sabe usted cuáles son sus derechos en relación al Plan AUGL o GES?

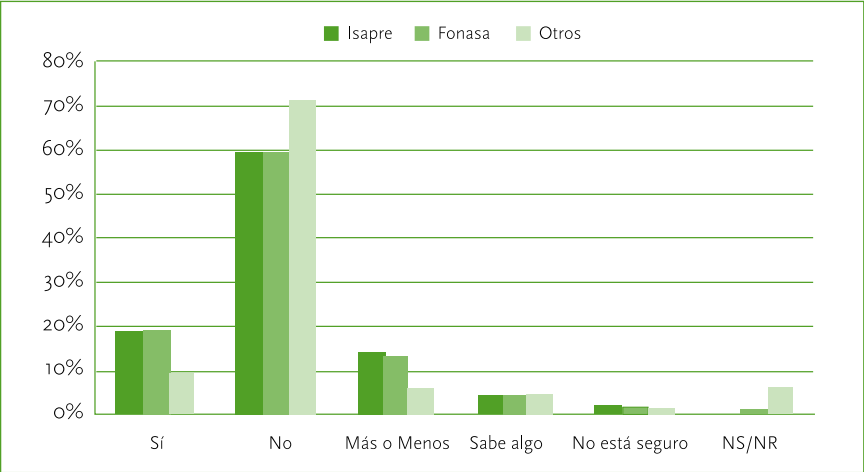
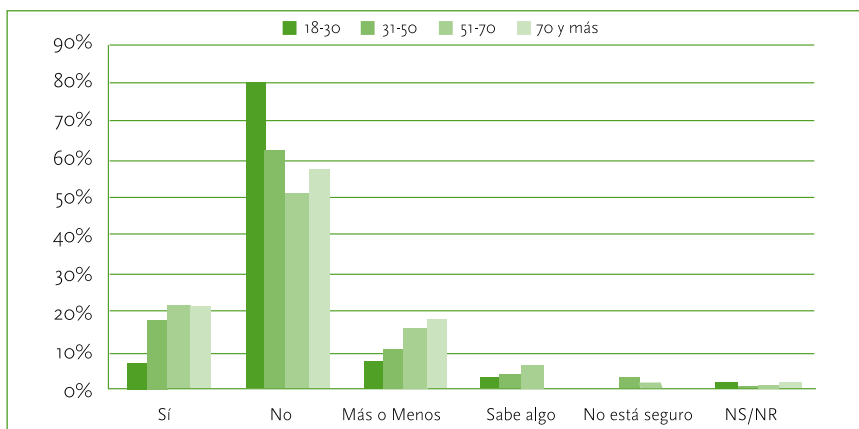


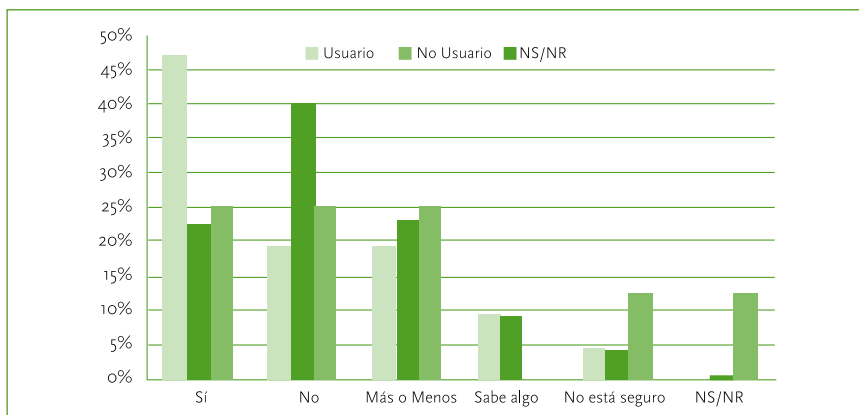
Gráfico 2 :

En términos generales, ¿sabe usted cuáles son sus derechos en relación al Plan AUGE o GES?



Al preguntársele a la gente, de manera más general, si sabe en qué consiste el Plan AUGE, no se observa mucha diferencia entre los diferentes tramos de edad. Lo mismo ocurre si se compara el grado de conocimiento entre hombres y mujeres. Sin embargo, como lo muestra el gráfico, sí existe una importante diferencia entre usuarios y no usuarios. Lo anterior se avala con una alta significancia estadística entre los porcentajes dados.

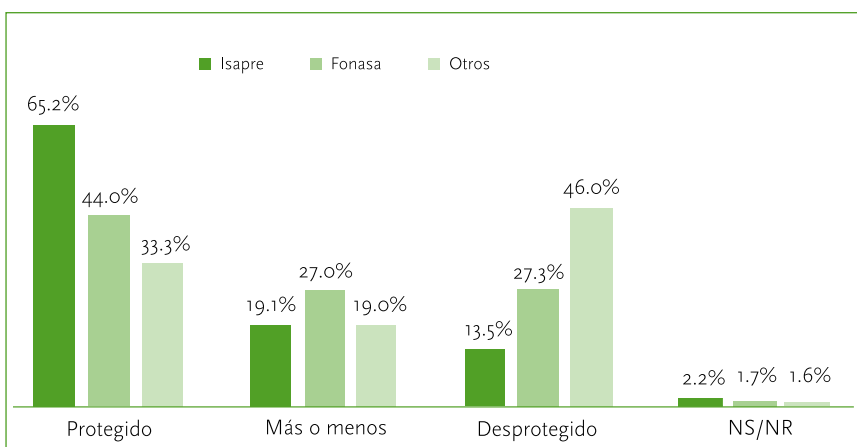
¿Sabe usted de que se trata el Plan AUGE?



Percepción sobre protección

Preguntadas las personas sobre si, en general, frente a un problema importante de salud, cuán protegidas se sienten actualmente, se observa una diferencia considerable -estadísticamente significativa- entre los mayores niveles de seguridad que presentan las personas con sistema de salud ISAPRE vs quienes poseen FONASA.

En general, frente a un problema de salud, ¿cuán protegido se siente usted actualmente?



Ahora bien, al comparar esta percepción de protección según la edad de los encuestados, se observan altos niveles de seguridad, tanto en la población más joven (entre 18 y 30 años) que se siente *protegido* o *muy protegido* en un 45%; como en las personas de la tercera edad que en un 46,9% dice sentirse protegido. En todos los segmentos, sin embargo, no se aprecian diferencias significativas.

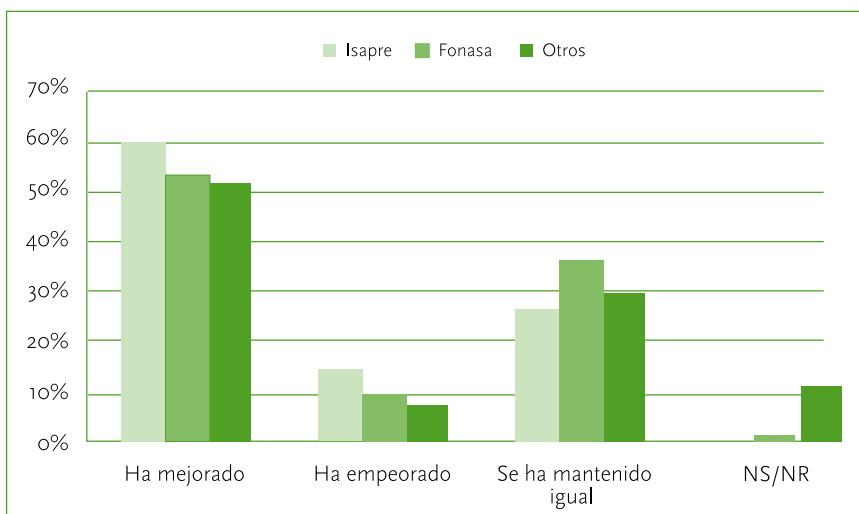
Desagregado por sexo, en general, los hombres experimentan mayores niveles de seguridad. En efecto, el 49,6% de los hombres se siente *protegido* o *muy protegido*, mientras que sólo el 43,9% de las mujeres tiene esa percepción de protección. En la percepción contraria, en cambio, las cosas se emparejan, pues el 26,3% de los hombres se siente *desprotegido* o *muy desprotegido*, mientras que 27,8 de las mujeres se identifica con estas alternativas.

Finalmente, al comparar entre usuarios y no usuarios del sistema existe una positiva relación entre usuarios AUGE y percepción de seguridad frente a problemas de salud. Un 52,3% de los usuarios del sistema se sienten protegidos o muy protegidos, mientras que un 40,6% de los no usuarios siente esos niveles de protección. En la percepción contraria, un 24,5% de los usuarios se siente desprotegido o muy desprotegido, mientras que un 28,5% de los no usuarios se encuentran en esa situación. Lo anterior puede confirmarse por medio de un test de estadísticas (Test de Student), el cual arroja que las diferencias son estadísticamente significativas entre los usuarios y no usuarios.

Evaluación del Plan AUGE

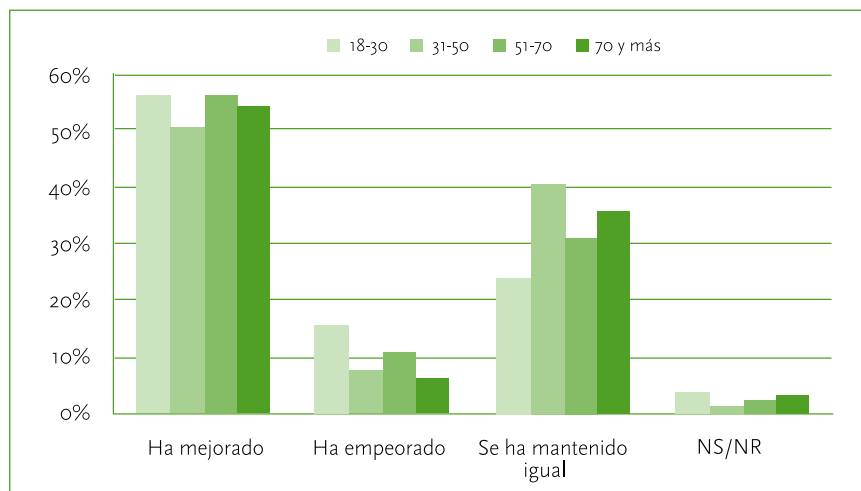
Consultados los encuestados sobre cómo creen ellos que, en general, ha resultado el plan AUGE para Chile, la respuesta es positiva. En efecto, como se observa en el gráfico, todos los usuarios, sin importar el tipo de previsión que tengan, se manifiestan mayoritariamente -en niveles que superan el 50%- por la opción que señala que la salud ha mejorado.

A su juicio, ¿cómo ha resultado el Plan AUGE para la salud en Chile?



Es interesante observar esta misma pregunta, comparándola con los diferentes segmentos de edad de los encuestados. Pese a que en la gráfica se aprecian diferencias importantes, ellas no son estadísticamente significativas.

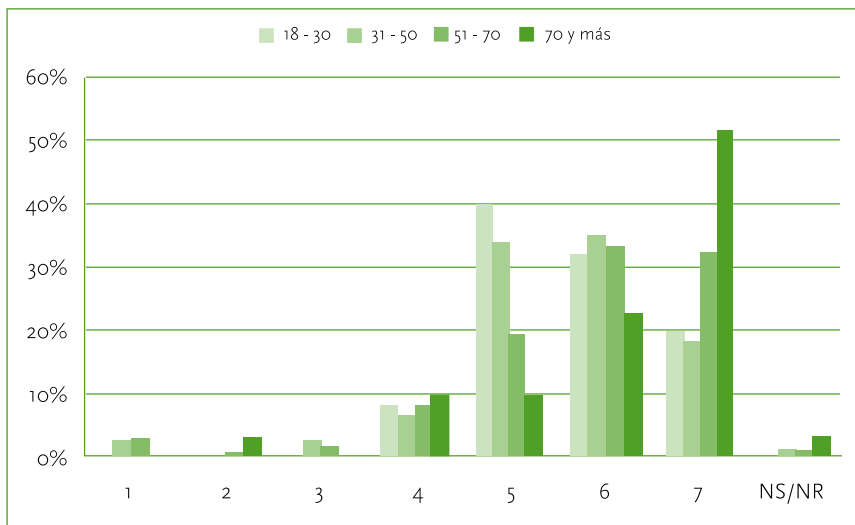
A su juicio, ¿cómo ha resultado el Plan AUGE para la salud en Chile?



Cuando se pide calificar con una nota al plan en general, el sistema obtiene una nota de 5,3, observándose una pequeña diferencia entre usuarios y no usuarios (5,5 y 5,3 respectivamente). Casi el 60% de los usuarios de ISAPRE lo califica con nota 6 o 7; poco más del 25% le asigna nota 5, y casi un 15% lo califica con nota igual o inferior a 4. Entre los usuarios de FONASA un 63% lo califica con las notas máximas (6 ó 7), un 24% le pone un 5, y un 13% lo califica con nota 4 ó menos.

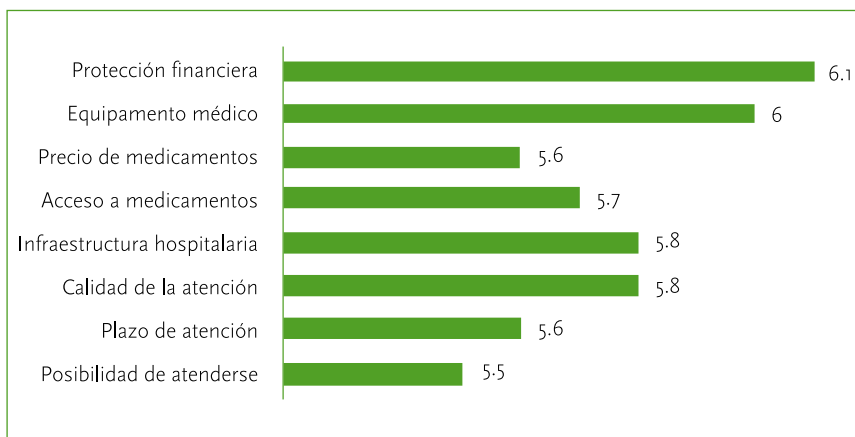
Al comparar esta pregunta con los diferentes segmentos de edad, las personas mayores de 70 años son los que mejor califican el plan, aunque las diferencias observadas no son estadísticamente significativas.

En definitiva, ¿qué nota le pondría usted al AUGE? (sólo usuarios)



Finalmente, al preguntar por la evaluación de algunos aspectos específicos que garantiza el plan auge, la protección financiera aparece, tal como se señala en el gráfico, como lo mejor evaluado.

Evaluación de aspectos específicos (Usuarios AUGE)



Conclusiones

A comienzos de la década el Ministerio de Salud se propuso una serie de objetivos para la primera década que está terminando: enfrentar los desafíos derivados del envejecimiento de la población y de los cambios de la sociedad; disminuir las desigualdades en salud; proveer servicios acordes a las expectativas de la población; acceso equitativo a la atención; mejorar en aspectos no médicos (dignidad, autonomía, confidencialidad, oportunidad, etc); y lograr una mejoría en aspectos técnicos.

Aunque existan ciertas debilidades en el Régimen de Garantías Explícitas en Salud, es evidente que este plan ha impuesto cierta racionalidad al sistema de salud, lo cual se agradece, porque en términos cuantitativos el AUGE ha constituido un gran avance. Según Fonasa, a junio de 2009, más de cuatro millones de beneficiarios han sido atendidos, demandando, desde el año 2005, más de siete millones y medio de prestaciones de salud¹. Sin embargo, es probable que los mayores desafíos que enfrenta el Plan AUGE estén todavía en dos frentes específicos. El primero es hacer real la garantía de la calidad de los servicios de salud. Si bien se ha avanzado en protocolizar y establecer guías clínicas que tiendan a incentivar prestaciones que busquen homogenizar las prácticas de los médicos, la implementación, revisión y consideraciones que ésta plantea son deficientes. Lo segundo, es avanzar en términos del conocimiento que tienen los usuarios respecto de las garantías y derechos que considera el programa. Es necesario realizar campañas educativas permanentes sobre el funcionamiento del sistema, explicando de manera simple cómo se pueden hacer valer las garantías y los alcances del AUGE. Mientras mejor informados estén los potenciales usuarios del plan más y mejor cobertura se podrá otorgar mediante este Acceso Universal a las Garantías Explícitas.

¹ Montero, Joaquín: “Un paciente a punto de colapsar”, columna de opinión La Tercera, 30 de junio, 2010.

Mujer, trabajo y maternidad: ¿una relación conflictiva?

• 28 de julio de 2010 •

La relación que se da entre mujer, trabajo y familia suele ser de permanente tensión. Sin embargo, la incorporación de la mujer al mundo del trabajo es de gran utilidad, no sólo para las propias mujeres, sino también para las familias y el país en general. Por lo mismo, es deber de las políticas públicas promover los incentivos necesarios para armonizar los dos ámbitos. Ello implica asumir un enfoque familiar –más que individual– tanto de la legislación laboral, como de las demás herramientas con que un Estado cuenta para promover el desarrollo de la sociedad.

Introducción

Con motivo de la invitación que se le hiciera a la Fundación Jaime Guzmán a exponer ante la Comisión Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad del SERNAM, se ha preparado el presente documento¹. El objetivo es contribuir a la modernización integral de la actual legislación laboral de protección a la maternidad.

Como primera aproximación al punto debe decirse que, contrariamente a lo que se cree en esta materia, el problema no es sólo de la mujer ni se trata de “conciliar” a la familia con el trabajo. El enfoque correcto, a juicio de esta fundación, es mucho más general, pero al mismo tiempo más profundo. De lo que se trata es de analizar la relación que se da entre familia y trabajo.

El gran problema de la sociedad actual es la debilidad del concepto de familia, producido, entre otros factores, por la tensión que hay entre la esfera laboral y la familiar. Son dos los problemas que, en nuestra opinión, gatillan esa tensión. Por el lado masculino, la excesiva dedicación al trabajo en desmedro del tiempo dedicado a la familia (es lo que los expertos llaman el síndrome del padre ausente²), y por el lado de la mujer, la frecuente postergación de su desarrollo profesional por dedicarse a la familia (en no pocos casos genera frustración); o la real incorporación de la mujer en el mercado laboral que permite un aumento del ingreso familiar, pero a costa de menor dedicación a los suyos y gran desgaste personal (lo cual suele generar sentimiento de culpa).

Hoy en día hay varias maneras de entender la relación que se da entre estos dos ámbitos: laboral y familiar. Una visión sostiene que, en los tiempos que corren, el desarrollo profesional amerita o exige sacrificar la vida familiar, fundamentalmente porque se cree que el nivel de vida –y la provisión de ciertos bienes– es la principal necesidad del núcleo familiar.

1. El presente documento fue entregado como aporte a la Comisión Presidencial Mujer, Trabajo y Maternidad convocada por el Servicio Nacional de la Mujer el 7 de junio de 2010.

2. Los expertos lo definen como el conjunto de privaciones afectivas, cognitivas, físicas y espirituales que al hijo le sobrevienen como consecuencia del vacío que se opera en las relaciones paterno-filiales. Véase La ausencia del padre y los hijos apátridas en la sociedad actual. Polaino-Lorente, Aquilino. Revista Española de Pedagogía, LI, 196: 427-461.

Otra forma de ver el problema consiste en notar claramente que este quiebre no es sano y, por lo tanto, hay que reivindicar el derecho de la mujer a hacerse un espacio en la vida laboral con las mismas oportunidades que los hombres. Se señala, con razón, que a pesar de estar tan capacitada como el hombre, ella es la que se lleva gran parte de las tareas domésticas y se propone la muy conocida “conciliación” familia-trabajo.

Eso se concreta en una serie de medidas que tiendan a hacer más compatibles los tiempos femeninos dedicados al hogar y al trabajo.

Por último, está la visión que percibe y defiende una estrecha relación entre trabajo y familia, pues ve en ambas facetas los dos nichos más constitutivos de la naturaleza humana. Por lo mismo no se habla de conciliación, pues sólo se concilian las realidades que son poco afines, que no es el caso tratándose de aspectos tan complementarios como familia y trabajo. Por el contrario, se aboga porque desde las políticas públicas, el sector privado y las familias individualmente consideradas, se entienda que la relación entre lo familiar y lo laboral debe ser sinérgica y no sólo compatible³.

Hacia un enfoque familiar

El error de no comprender que la familia y el trabajo son realidades complementarias y necesarias consiste en no ver que ambas constituyen, esencialmente, al ser humano. La familia forma a la persona de manera integral, al punto que gran parte de las competencias y habilidades con las que cada individuo se ganará la vida se adquieren en familia⁴. Por su parte el trabajo es requisito sine qua non para fundar una familia y herramienta fundamental para mejorar como persona. Nótese, sin embargo, que el trabajo corresponde a una de las varias funciones que debe cumplir la familia (específicamente está ligado a la función económica que coexiste con la educativa y la afectiva, entre otras).

Trabajo y familia, entonces, coexisten en un círculo virtuoso (a veces también vicioso si se fracasa en alguno de ellos) que reconoce como fin el

3. Cfr. Melendo, Tomás: “La Hora de la Familia”, Editorial Euns, Colección Astrolabio, 4ª Edición, pp. 149 y ss.

4. Piénsese solamente en una serie de virtudes imprescindibles en el mundo laboral: responsabilidad, honestidad, espíritu de servicio, entre tantas otras.

fortalecimiento del grupo familiar, asumiendo al trabajo como uno de los medios conducentes a ese objetivo. He aquí una primera idea central: el trabajo es para la familia y no la familia para el trabajo. Considerar la relación laboral-familiar sólo como un tema de conciliación entre el rol de mujer, madre y trabajadora, es feminizar innecesariamente el problema. Con ello sólo se logra que la mujer trabaje más, lo cual, siendo necesario, es parcial e insuficiente. Como ya se señaló, la relación familiar-laboral del hombre también tiene problemas y la familia entera lo reciente. Enfocarse sólo en la mujer podría aumentar la tensión entre los roles de padre o madre y trabajador(a). Proponemos, entonces, una segunda idea fundamental: el problema de las oportunidades laborales de la mujer es un problema familiar y no sólo de uno de sus miembros individualmente considerado (en este caso la madre).

Lo necesario para evitar la tensión que hoy existe y promover la sinergia entre trabajo y familia, a nuestro juicio, corre por un camino diverso. Lo primero es considerar al trabajo no sólo como una fuente de ingresos, sino más bien como una forma de perfeccionarse y dignificarse como persona para ser más útil a la familia y a la sociedad entera. El trabajo tiene una dimensión subjetiva que está dada por el valor que va agregando en sí mismo el sujeto que lo realiza.

De este principio se derivan varias consecuencias. Primero, que para la mujer trabajar no sólo podría ser una necesidad económica, sino también un deber ético, pues debe desarrollar todas las habilidades adquiridas a lo largo de su vida para poder ser mejor ciudadana, madre, esposa, hija, trabajadora; en suma, para ser mejor mujer. Segundo, que si la mujer necesita trabajar más, el hombre necesita colaborar más en las tareas domésticas, lo cual implica trabajar menos y estar más tiempo en el hogar. Y, en tercer lugar, que no se terminará de resolver la tensión laboral-familiar mientras no se considere al trabajo doméstico como lo que es: un trabajo tan digno y valioso como el que más y que, siendo voluntariamente asumido, puede ser fuente de un desarrollo y plenitud completos. Creer que sólo es valioso y deseable el trabajo formal, además de ser un juicio erróneo e injusto, agrega más presiones a la mujer actual⁵.

5. De hecho, dicen las autoras Chinchilla y León —ya citadas en este trabajo— que las labores domésticas cumplen un papel esencial, no sólo por su aporte productivo real, sino también por el ahorro que le significa a los servicios públicos y por el desarrollo de habilidades y competencias relacionadas con el servicio público y la convivencia.

Sobre el particular hay estudios⁶ que señalan que en la apreciación sobre la relación que debe haber entre familia y trabajo hay puntos en los que las mujeres tienen opiniones muy divididas. Por ejemplo, la postergación de los hijos por la carrera laboral (42% desapueba y 53% aprueba); darle mayor importancia al trabajo que a las tareas domésticas (50% desapueba y 50 aprueba); tener un trabajo de jornada completa (55% desapueba); y no estar dispuesta a ser dueña de casa (53% desapueba).

Estas cifras confirman una de las ideas ya señaladas en cuanto que muchas mujeres consideran las labores domésticas como un trabajo tan digno e importante como los del mercado laboral formal.

De ahí que se sostenga, con tanto énfasis, que el problema no es sólo femenino, sino familiar. En ese sentido, la tercera reforma propuesta por esta comisión es la más importante: aumentar la corresponsabilidad de padre y madre en el cuidado de los hijos, facilitando una mayor conciliación (mejor diríamos sinergia) entre familia y trabajo. Si se asume el problema sólo como una reivindicación de la mujer que quiere trabajar más, a la figura del padre ausente se podría sumar la ausencia de la mujer y la familia se resentirá todavía más. No hay que olvidarse que el fin último de las políticas públicas debe ser el fortalecimiento de la familia.

Maternidad y colaboración masculina

No obstante, y aún cuando se aceptara que el problema es fundamentalmente de la mujer, hay que reconocer que lo que hoy en día está castigado, más que el hecho de serlo, es su potencial maternidad. Lo más delicado de esta situación es que afecta directamente los niveles de fecundidad. La encuesta Bicentenario 2009 confirma la sostenida caída de este índice en nuestro país: mientras el promedio de hijos de la madre de las mujeres mayores a 40 años (con ciclo reproductivo completo) era alrededor de 6,2 hijos, ellas tienen, en promedio, 3 hijos. El mismo patrón de reducción a la mitad, respecto a la madre, se observa entre las mujeres más jóvenes, quienes todavía no cierran su ciclo reproductivo. Por ejemplo, las mujeres entre 30 y 34 años tienen en promedio, dos hijos, mientras sus madres tuvieron 4; y para las que están

6. "Mujer, trabajo y familia", Criteria Research, Estudio cuantitativo representativo que busca identificar, describir y comparar las distintas vinculaciones de la mujer actual con el mercado, el espacio público, el mundo del trabajo, su vida personal y la familia.

entre 25 y 29 el promedio de hijos es de 1,4 y el de sus madres es 3,6. El mismo estudio preguntó por las razones para no tener más hijos: el 53% de los encuestados respondió que el hecho de tenerlos hace difícil que la mujer trabaje⁷.

Que la maternidad se vea afectada también se refleja en una decisión práctica: no son pocos los casos de matrimonios formados por personas de igual nivel de estudios y capacidad que optan porque el marido trabaje, no sólo por tradición, costumbre o apego de la mujer a las labores domésticas, sino porque los hombres son mejor pagados que las mujeres. Algunas autoras señalan que eso debe corregirse no con una mera política de igualdad, sino con una atención a la diversidad, pues ella favorece a toda la comunidad. En este sentido se ha planteado la idea de traspasar algunos costos asociados a la maternidad a los hombres, como el uso de parte del período de descanso post natal. Si se estableciere un tiempo mínimo a ser usado por la mujer y el restante pudiese ser compartido con el hombre, el tiempo de potencial ausencia laboral (factor fundamental a la hora de aumentar el precio de la contratación femenina) no afectaría sólo a la mujer. Con todo, de poco serviría ese cambio si el hombre no ejerce su paternidad como complemento a la maternidad⁸.

Pero ¿cuán dispuestos están los hombres a compartir mejor su tiempo entre el trabajo y la familia? Un estudio⁹ señala que el 97% de los hombres encuestados está de acuerdo o muy de acuerdo en que las aspiraciones femeninas de compartir las obligaciones del hogar, son legítimas y demandan una evolución del rol masculino. Y el mismo porcentaje de aprobación se observa para el deseo femenino de tener más tiempo libre para ellas con independencia de la familia. La misma investigación señala que el 94% de los hombres consultados está de acuerdo o muy de acuerdo en que el anhelo femenino de desarrollo en el trabajo y/o carrera profesional requiere el mismo cambio de rol. Finalmente, consultados los hombres sobre lo que más gozo y placer da durante el tiempo libre, aparece en primer lugar (40%) estar con la familia¹⁰. Otra investigación indica¹¹ que el 47,8% de los hombres se muestran

7. Encuesta Nacional Bicentenario UC Adimark. 2009.

8. Chinchilla, Nuria; León, Consuelo: "La Ambición femenina. Como re-conciliar trabajo y familia", Editorial Aguilar, Primera edición, p. 39, febrero, 2004.

9. Critería Research, Masculinidad en Crisis, julio, 2006.

10. En segundo lugar se menciona pasar el tiempo con los amigos sólo con un 10%.

11. "Hombres. La nueva masculinidad chilena", Critería Research, 2006.

progresistas o receptivos para aceptar e innovar en la distribución de las responsabilidades familiares y del hogar.

Como puede apreciarse, existe conciencia –y hasta disponibilidad– en la población masculina sobre la necesidad de colaborar activamente en el desarrollo laboral de la mujer. Incluso se acepta que esa colaboración signifique cambios en su patrón de conducta, pues dedicar más tiempo a su familia no es algo que produzca rechazo. Además, esos cambios, que dicen relación con el tiempo dedicado a la familia no se aprecian como algo indeseado o muy difícil.

Respecto de las mujeres también hay datos interesantes. Un 48% de las mujeres tiene actualmente un trabajo remunerado, sin embargo, esta es una aspiración masiva. Tres cuartas partes de las mujeres sin trabajo remunerado tienen planes de conseguirlo, y sólo un 19% no manifiesta intenciones de incorporarse a la fuerza laboral.

Por lo tanto, podemos decir que la tarea es doblemente difícil, pues a los afanes de facilitar la mayor inserción laboral femenina hay que agregar la urgente necesidad de “repatriar” al hombre hacia el hogar¹³. De ahí que se pueda agregar como un elemento más para el diagnóstico de la situación actual la siguiente idea: no son infrecuentes los casos en que la mujer se queda en casa, no sólo por las rigideces laborales o la falta de oportunidades, sino porque la ausencia prolongada del marido no se lo permite¹⁴. Nos atrevemos a decir, incluso, que el problema de la ausencia paterna en casa es mayor que el bajo empleo femenino, pues los que ya están pagando un elevadísimo precio, y desde hace tiempo, son los hijos.

Flexibilidad para todos

Habiendo dejado establecida esta segunda idea (el problema es familiar más que femenino) es necesario señalar una tercera proposición: el problema no sólo es económico- laboral, sino que afecta a todas las dimensiones del funcionamiento familiar¹⁵. En efecto, la familia funciona como una unidad de

13. Dice Blanca Castilla, antropóloga española “Crear una sociedad con madre y una familia con padre”. Citado por Chinchilla y León en op. cit.

14. Muchas mujeres asumen que no pueden trabajar, porque alguien tiene que velar por los hijos y acompañarlos más de cerca.

15. Además de la función económica de la familia, ésta debe asumir la educativa y de traspaso cultural, y la afectiva o de apoyo emocional.

individuos unidos por lazos afectivos y de parentesco con funciones naturales que se implican unas a otras. Así, cuando un padre trabaja de forma responsable, no sólo está proveyendo lo materialmente necesario para el mantenimiento de su familia, sino que también está educando -con el ejemplo- cómo ser buen trabajador e infundiendo la seguridad a los demás de que hay alguien preocupado por ellos. Por supuesto, ello sólo será posible si hay equilibrio en los tiempos dedicados a ambos roles.

Por lo mismo, si las políticas públicas ponen el énfasis sólo en una de esas facetas se corre el riesgo de fomentar desequilibrios -dentro de las propias familias- que debiliten su función integradora total. La conclusión, entonces, es que todo plan o estrategia de mejoramiento en las condiciones laborales debe ser pensado para que ambos padres tengan reales posibilidades de repartir mejor su tiempo entre la casa y el trabajo. De esta forma serán ellos los que, libremente, decidan quién, cuándo y cómo suplirá, en casa, la mayor dedicación laboral del otro. A nuestro juicio este es un criterio fundamental: toda política familiar efectiva no puede pretender sustituir las decisiones que, en el cumplimiento de sus funciones propias, la familia puede tomar con autonomía. Al revés, debe tener como objetivo fomentar su capacidad de autodeterminación y respuesta en el cumplimiento de sus propios fines específicos.

A la luz de lo anterior, podemos concluir que lo que realmente se necesita para ayudar a que todos los miembros de una familia –también la mujer– se desarrollen como tales, y también como trabajadores, es una agenda pro familia integral que busque mucho más que modernizar la actual legislación laboral de protección a la maternidad. Esto se fundamenta, además, en que una auténtica política familiar debiera consistir en un conjunto de intervenciones de los poderes públicos destinadas a otorgar facilidades a las personas con responsabilidades familiares para que puedan desempeñarlas de la mejor manera posible. Por lo demás, existe experiencia internacional que señala que son más efectivas las ayudas dadas por el Estado –a las familias– cuando son más generales o amplias, que cuando se focalizan en algún aspecto en especial¹⁶.

16. Véase “The costs of raising children and the effectiveness of policies to support parenthood in European countries: a Literature Review”, A report to the European Commission by Marie-Thérèse Letablier, Angela Luci, Antoine Math, Olivier Thévenon. European Commission. Directorate-General “Employment, Social Affairs and Equal Opportunities” Unit E1 - Social and Demographic Analysis, 2009.

Sin embargo, y dado que entendemos que el trabajo de esta comisión se centra en la función económica y de protección social de la familia, la agenda de trabajo, a nuestro juicio, debe tener cuatro pilares fundamentales: flexibilizar la legislación laboral para hacerla más compatible con las responsabilidades familiares; proveer ayuda económica directa a las familias, tanto por los hijos que tengan, como por la perpetuación de su vínculo; facilitar ayudas económicas indirectas, como beneficios tributarios o subsidios en diversos ámbitos; mantención de infraestructura de apoyo, como lugares de atención a niños pequeños y personas dependientes.

A continuación, algunos ejemplos en cada uno de esos pilares fundamentales.

1. Legislación sobre trabajo y familia (maternidad/paternidad)

- a. Pre y post natal flexible en tiempo y remuneración (usar el tiempo completo con un porcentaje del sueldo, o un tiempo menor con toda la remuneración). La flexibilidad también debiera decir relación con la posibilidad de que el marido pueda usar algunos días del post natal.
- b. El post natal también debiera beneficiar a las madres adoptivas que reciben hijos (como en la inmensa mayoría de los casos) de más de seis meses.
- c. Flexibilidades horarias: pensando soluciones como el teletrabajo, las jornadas parciales o los bancos de horas, no sólo para las mujeres, sino también para los hombres.

2. Ayudas directas a las familias constituidas matrimonialmente

- a. Subsidios de diverso tipo. Se propone que el que por primera vez postule a una vivienda, que esté casado y siendo los dos cónyuges postulantes por primera vez, tenga un puntaje adicional en la ficha de protección social. De esta forma, se da la situación natural que las personas que han adoptado el firme compromiso del matrimonio, puedan recibir por parte del Estado subsidiario, una ayuda para poder formar el hogar y constituir una familia.
- b. Certificación de “familia numerosa” con beneficios públicos asociados, como derechos de preferencia (subsidios, becas, etc.), descuentos en servicios públicos (transporte, bienes sociales o culturales, etc.).

3. Ayudas indirectas

a. Deducciones impositivas, tales como, descontar del impuesto a la renta algunos gastos propios de la educación de los hijos; ó descontar una cantidad por cada hijo nacido en el respectivo ejercicio tributario (es equivalente a otorgar un bono por hijo nacido); ó considerar la familia como unidad económica que pueda descontar el pago del IVA en ciertos casos.

b. Convenios del gobierno con empresas, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para aplicar políticas laborales pro familia.

4. Apoyo en infraestructura de respaldo o fomento de la vida familiar

a. Campañas publicitarias masivas para fomentar el rol del padre en el hogar; informar sobre los efectos positivos de la vida en familia.

b. Crear alternativas de cuidado para las personas dependientes familiarmente (hijos pequeños, tercera edad, discapacidad).

En general, y más allá de estas u otras medidas, cuando se revise este tipo de legislación, hay que tener muy presente tres elementos de gran importancia, despejando algunos mitos en relación con ellos. En primer lugar, el tiempo dedicado al trabajo (no está comprobado que la productividad sea directamente proporcional a la extensión de la jornada); luego, el compromiso con el empleador ó las labores realizadas (éste ya no se mide por contrato de horas o monto de sueldo, sino por responsabilidad y resultados del esfuerzo realizado); finalmente, la equidad en las contraprestaciones (si en el sueldo también influyen los logros, y no sólo el cumplimiento de un horario, el propio profesional podrá evaluar su remuneración y ajustar su nivel de satisfacción)¹⁷.

Conclusiones

Es cierto que una agenda pro-familia amplia excede los fines para los que se constituyó esta comisión. No obstante, creemos nuestro deber señalar que sólo este enfoque es compatible con las ideas centrales indicadas más arriba:

17. Chinchilla, Nuria; León, Consuelo: "La ambición femenina. Como re-conciliar trabajo y familia", Editorial Aguilar, Primera edición, p. 143, febrero, 2004.

En primer lugar, con el principio de que el trabajo es para la familia y no viceversa, porque el bien común de la familia—o las necesidades de ésta—es más importante que las aspiraciones laborales de sus miembros individualmente considerados. Ello explica que una de las fuentes de conflicto familiar más comunes sea la desordenada dedicación a las labores profesionales.

En segundo lugar, con la idea de que es necesario acercar al hombre a las tareas domésticas, pues ello es fundamental para que la mujer pueda salir al mercado laboral y desarrollarse plenamente y sin sentimientos de culpa.

En tercer lugar, con la consideración del trabajo doméstico como un trabajo digno y realizador —y cuyo aporte al producto interno de un país es invisible, pero real— porque no todas las mujeres quieren trabajar fuera de casa y eso es igualmente legítimo. Si de lo que se trata es de proteger la maternidad, lo primero es fomentar que ello ocurra.

Por último, hay que señalar que toda política familiar con los costos que implique debería considerarse una inversión a largo plazo, por lo tanto, velar para que la familia pueda cumplir por sí sola sus fines es parte importantísima de la finalidad del Estado. Sus políticas públicas, entonces, debieran ir encaminadas a promover su solidez institucional, pues cual sea la familia, tal será la sociedad.

Del adecuado y armónico cumplimiento de todos los fines familiares dependerá el correcto traspaso cultural que forme ciudadanos responsables para una sociedad auténticamente libre.

Propuestas de mejoramiento a la Ficha de Protección Social y focalización en programas sociales

• 11 de agosto de 2010 •

El gobierno pretende mejorar la Ficha de Protección Social. Dicho instrumento es perfectible al menos en los siguientes aspectos: la forma de calcular la vulnerabilidad de los individuos y hogares de manera que sea más dinámica. Incluir la idea de “full income” o las dotaciones en dinero que poseen las familias y, por último, la gradualidad en la salida o en la pérdida de beneficios, para así minimizar la probabilidad de volver a caer en la pobreza.

Introducción

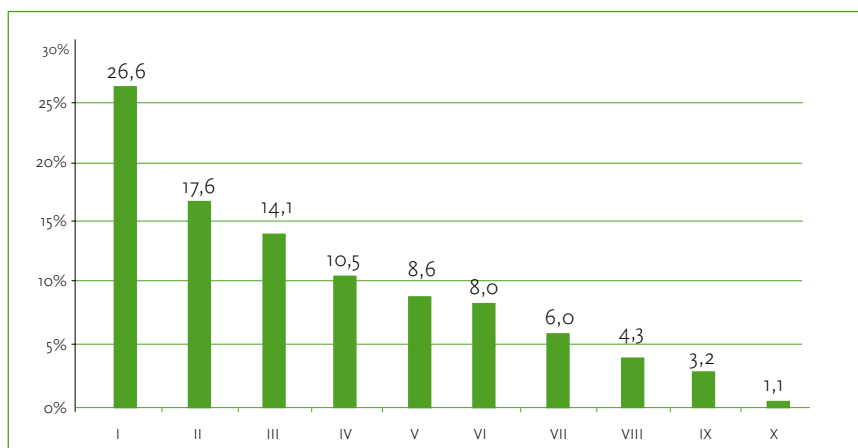
La discusión acerca de la focalización de los programas sociales y los subsidios gubernamentales tiene larga data en nuestro país. Más aún, Chile es uno de los pocos países de la región que puede mostrar un récord de focalización de sus políticas sociales -reconocidas ampliamente como efectivas en la reducción de la pobreza- gracias a las herramientas técnicas y, sobre todo, gracias a las ideas aplicadas por ODEPLAN en los 70.

La creación de la ficha CAS, como resultado de los Comités de Asistencia Social, ha sido la herramienta más exitosa en focalización, diagnóstico e implementación de nuestras políticas sociales.

Este éxito en la localización es fácilmente identificable al ver la distribución de los subsidios monetarios en los hogares, según decil autónomo. El gráfico N° 1 muestra cómo éstos son recibidos en su gran mayoría - el 68,8%- por el 40% más pobre de la población.

Gráfico 1:

Distribución de los subsidios monetarios promedio de los hogares según decil de ingreso autónomo per cápita del hogar.

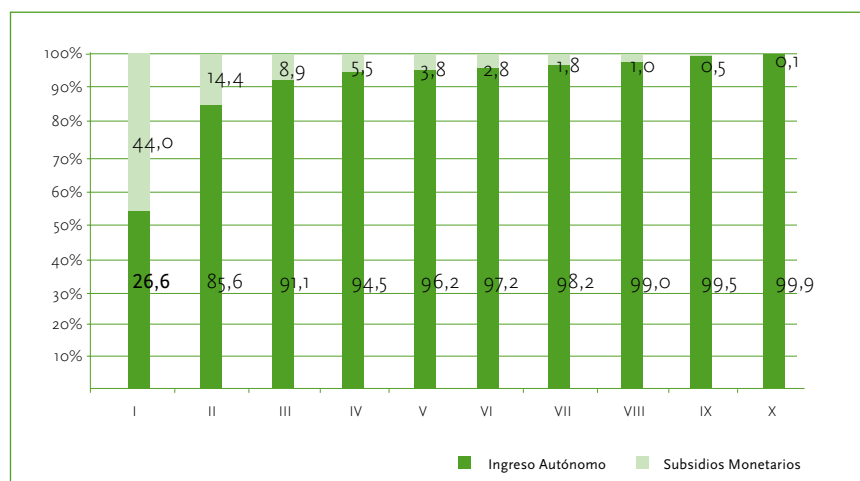


Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009

Al mismo tiempo, es posible ver este impacto en la composición de los ingresos monetarios, por decil de ingreso autónomo, donde, para el decil más pobre las transferencias del Estado significan un 44% de sus ingresos, mientras que para el más rico es inferior al 1%.

Gráfico 2:

Composición del ingreso monetario promedio del hogar, según deciles de ingresos autónomos per cápita del hogar.



Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 2009

El enfoque que sustenta la ficha CAS es el que se ha denominado enfoque de las carencias, es decir, que la pobreza se asocia a individuos y hogares con privaciones. En este sentido, la ficha recogía información que permitía inferir una situación de pobreza y necesidades.

A mediados de los 80, las condiciones que el país enfrentaba eran distintas a las de la creación de la ficha CAS, razón por la cual se tomó la decisión de actualizar ciertos supuestos –pasando a llamarse CAS 2– pero manteniendo el enfoque y objetivo de dicha herramienta.

Estos cambios permanecieron hasta fines de los 90. En esa oportunidad la nueva administración realizó modificaciones en las ponderaciones de los

diversos factores que influían en el puntaje final de la ficha, y que, a su vez, eran los discriminantes para acceder a los beneficios y subsidios del Estado.

A inicios de la primera década del 2000, el gobierno comenzó una discusión que tenía por objeto cambiar el enfoque de dicha herramienta. Se hicieron diversos estudios y se formuló una alternativa denominada “Ficha Familia”, la cual nunca llegó a aplicarse. Todo ello sólo implicó un importante gasto de recursos.

Finalmente, el gobierno de la Presidenta Bachelet, hizo el primer cambio sustantivo, tanto en la forma, como en el fondo de la ficha, llamándola “Ficha de Protección Social”.

La Ficha de Protección Social

La Ficha de Protección Social considera cambios conceptuales importantes respecto al instrumento anterior. La principal modificación es la que tiene que ver con el cambio de enfoque: se pasa de uno centrado en las carencias asociadas a la pobreza, a otro de vulnerabilidad socioeconómica, entendida esta última como el riesgo de estar en situación de pobreza. Esta vulnerabilidad es definida como un concepto más dinámico, ya que considera tanto a las personas que hoy se encuentran en esa situación, como aquellas que tienen más alta probabilidad de estarlo en el futuro, por el hecho de estar en el margen de dicha línea de pobreza.

Otra modificación conceptual que incorpora la Ficha de Protección Social, es la manera como se miden los recursos que poseen las familias, los cuales se asocian principalmente a su capacidad de generar ingresos. Estos ingresos potenciales se calculan mediante una regresión econométrica siguiendo el modelo de Mincer, y cuyos datos son obtenidos desde la encuesta CASEN.

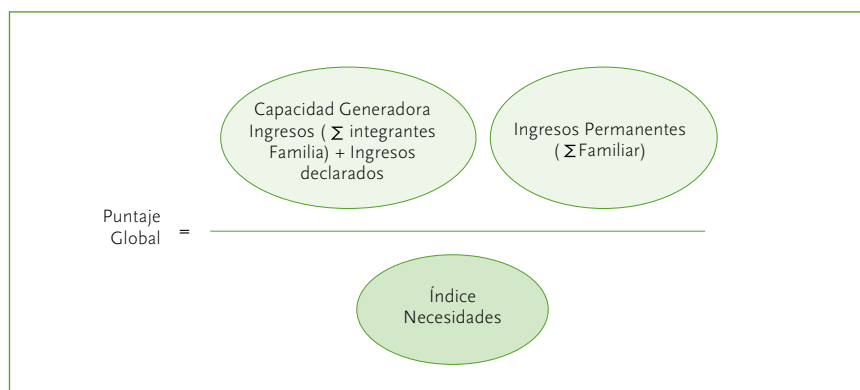
Las variables consideradas en la estimación de la capacidad de generar ingresos pueden ser agrupadas en tres categorías: variables relacionadas a cada individuo, como la escolaridad; al mercado laboral, como su estado ocupacional; y variables territoriales, como la comuna de residencia y sus características.

Además de la capacidad de generación de ingresos, también se consideran como recursos de la familia los ingresos provenientes del trabajo, de las pensiones contributivas y no contributivas, y otros ingresos que se declaren en la ficha.

Asimismo, se realiza un índice de necesidades que se basa en consideraciones de economías de escala y consumo equivalente presentes en las familias, donde, por ejemplo, se da una ponderación distinta a las personas adultas, niños y personas con alguna discapacidad.

El puntaje de la Ficha de Protección Social se calcula, ponderando en un 10% la suma de los ingresos declarados, y en un 90% la capacidad de generar ingresos. A esto se le suman los ingresos permanentes (de otras transferencias del Estado) y se divide por el índice de necesidades antes descrito.

La figura 1¹ a continuación muestra gráficamente este cálculo:



Comentarios generales y propuestas

El gobierno del Presidente Piñera ha convocado a una comisión de expertos con el objetivo de evaluar la actual ficha e introducir mejoras. En este contexto, consideramos que si bien es cierto que la actual ficha y el modelo de focalización de los programas sociales han sido exitosos, hay espacios para introducir mejoras en dicho cálculo.

Al mismo tiempo, creemos que el futuro éxito de nuestros programas sociales pasa por mantener una focalización y conocimiento detallado de la efectividad de éstos programas.

1. Fuente: Mideplan.

En términos generales, la discusión sobre el cambio de enfoque -de necesidades o carencias, a vulnerabilidad- es relevante, pero probablemente no lo más importante. De alguna manera, la noción de vulnerabilidad aplica más a quienes tienen mayor probabilidad de caer a la pobreza, entre los cuales se encuentran: quienes ya han estado en esta situación; quienes varían en torno a la línea de la pobreza y también los que no necesariamente están en el margen de esa línea, pero que presentan condiciones de inestabilidad que podrían hacerlos caer - como en el caso de algún shock externo- a la pobreza. Al mismo tiempo, la noción de necesidad apunta mejor a la situación de quienes están en la indigencia y a los más pobres.

Como toda herramienta de focalización, hay un trade-off entre error de tipo I y error de tipo II. En este caso, debemos minimizar el error de tipo I, es decir, el error de excluir a una persona cuya ficha nos dice que no debe ser beneficiario, cuando sí lo debía haber sido. Esto es mucho más grave que incluir a gente que no “debía” estar en el sistema, pues, a lo sumo, serían personas - en el margen- en los deciles de más bajos ingresos.

Dicho lo anterior, más lo que sabemos actualmente sobre la movilidad de la pobreza², pareciera que la especificación de la ecuación de Mincer para estimar los ingresos potenciales en un corte transversal, es demasiado estática. Se sugiere que dicha ecuación pueda ser calculada en base a un panel anual, de tal forma de poder estimar con mayor precisión las variables que son cambiantes en el tiempo en las mismas personas y en su comparación con otras. Al mismo tiempo, esta técnica permite hacer un cálculo de “efectos fijos” que elimina información no-observable que pueda estar sesgando los cálculos de la potencialidad de ingresos.

Un elemento que llama la atención, es la baja ponderación que se da a los ingresos declarados versus los ingresos estimados (10% y 90% respectivamente). Es evidente que existe un incentivo a sub-declarar dichos ingresos, sin embargo, éstos debiesen ser corroborados con la información existente en otras bases de datos, como el SII, las municipalidades, etc. En este punto vale la pena detenerse y -pese a que escapa directamente del ámbito de la comisión y de la ficha misma- hacer hincapié en la necesidad de contar con una política nacional de uso de y recolección de datos. Hoy, el Estado

2. Ver Castro y Kast 2004, donde se muestra que casi 1/3 de los chilenos estuvo en situación de pobreza entre 1996 y 2001.

hace innumerables esfuerzos y estudios de evaluación y de requerimientos de información a las personas, que no son fácilmente agregables o fusionables. Hay experiencia en otros países donde cada encuesta que hace algún servicio público tiene un indicador por hogar, de tal forma que es posible cruzar la información obtenida, aunque sea para distintos fines, para conocer más en detalle las necesidades y perfiles de los beneficiarios.

Volviendo a los ingresos potenciales de la ficha, es posible que dicha estimación sea poco indicativa de las necesidades de las personas pobres, dado la heterogeneidad de individuos en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, un estudio detallado de los patrones de consumo y presupuestos familiares podría entregar más detalles acerca de éstos. Entre otras razones, puesto que es posible que haya “suavización” de consumo -dentro de la idea de ingreso permanente- a través de créditos informales en algunos períodos (cosa que no se estaría incorporando en el actual diseño). Al mismo tiempo, es muy probable que haya sustitución de los productos dentro de las canastas de consumo, por lo que un estudio más detallado sobre éstas nos permitiría formular e inferir distintos perfiles de consumo e ingresos.

Asimismo, otra posible mejora sería la de incorporar el concepto de “full income” desarrollado por el profesor Gary Becker, que básicamente consiste en agregar el valor en pesos de las dotaciones de los hogares, tanto en ingresos, bienes liquidables (como autos y espacios disponibles en el hogar para arriendo, entre otras) y la disponibilidad de horas que podrían ser potenciales ingresos futuros una vez encontrado trabajo.

En otras palabras, es más vulnerable quien posee un empleo de mala calidad que alguien que no lo tiene, ya que este último posee un capital potencial de horas de trabajo, con lo cual se da, implícitamente, un apoyo a quienes están en situación de pobreza y tienen un trabajo. Otro ejemplo que grafica la importancia de incorporar este concepto es el de la contribución neta de personas que habitan en el hogar, como el caso de los adultos mayores. Si se pone en el supuesto de un hogar donde habita un adulto mayor, junto con los padres y dos hijos, versus uno similar, pero en el cual no habita un adulto mayor, en la ficha actual, parecería como más vulnerable el primero- si el adulto mayor no recibe ingresos- sin embargo, es posible que su contribución neta al hogar sea positiva en cuanto a horas de trabajo “non-market”. Ello ocurriría, por ejemplo, si se ocupara en el cuidado de los niños, lo cual permitiría a los padres disponer de más horas de trabajo.

Por último, una de las principales críticas que se escuchan recurrentemente en quienes trabajan más directamente con dicha ficha, es que las personas acusan saltos discretos en sus puntajes, en periodos muy cortos de tiempo. En este sentido, se propone utilizar como puntaje final el promedio ponderado de los últimos 4 meses (promedio móvil) de tal forma de suavizar dichos saltos o cambios bruscos en los puntajes.

En esta misma línea, también tiene sentido que si una persona ha venido incrementando su puntaje en la ficha -debido a un mejoramiento en sus condiciones socioeconómicas o de ingresos- no le signifique dejar de percibir inmediatamente todo tipo de beneficios, sino que sea de manera gradual. Es decir, que haya un “impuesto” a medida que va subiendo este puntaje, pero que no signifique inmediatamente la pérdida de la calidad de beneficiario de los programas que hoy se focalizan en las personas más vulnerables.

Conclusiones

La política social de nuestro país ha sido tomada como ejemplo en diversos países de la región y del mundo. Una de las razones por las cuales esto ha sucedido, es por la eficacia de dichos programas en cuanto a su focalización y pertinencia con respecto a las necesidades y problemas de las personas en situación de pobreza. Se requiere continuar y profundizar esta senda, por lo que la idea del actual gobierno de introducir mejoras a la actual Ficha de Protección Social se ve muy positiva.

Como toda ficha que pretende discriminar entre beneficiarios y no beneficiarios, hay posibilidades de error, sin embargo, el error a minimizar debiese ser el de no otorgarle un beneficio a quien debía recibirlo.

La forma en que la FPS calcula la vulnerabilidad de los individuos y hogares es un poco estática, y por ello, se propone un modelo más dinámico a través de encuestas de panel.

Al mismo tiempo, se propone incluir la idea de “full income” o las dotaciones en dinero que poseen las familias, siendo una de las más importantes, la disponibilidad de horas, que pueden ser ingresos potenciales.

Por último, se propone que haya una gradualidad en la salida o pérdida de los beneficios, de tal forma de minimizar la probabilidad de volver a caer en situación de pobreza.

¿Qué opinan los profesores sobre los desafíos de la educación?

• 20 de octubre de 2010 •

La Fundación Jaime Guzmán, en conjunto con la Universidad del Desarrollo, ha hecho un estudio sobre la percepción que los profesores del sector municipal y particular subvencionado tienen, sobre diversos aspectos controvertidos en materia de educación. A continuación se señalan algunos de sus resultados, comparándolos con las ideas y soluciones más recurrentes en el prolongado debate sobre los desafíos de la educación en Chile.

La calidad del sistema educativo chileno es un tema recurrente, pues durante los últimos veinte años ha evidenciado un preocupante estancamiento. Ello, sin duda, ha hecho difícil mantener una generación constante de capital humano de calidad y ha limitado el objeto principal de la educación, cual es contribuir al desarrollo pleno de la persona, y como consecuencia de ello, ser el principal motor de la movilidad social.

Cabe entonces preguntarse, ¿qué es lo que está fallando en la educación nacional? La respuesta a esta interrogante ha generado un sinnúmero de propuestas y políticas públicas que a la fecha no han logrado generar soluciones reales. Sin embargo, poco se ha escuchado a los verdaderos protagonistas de la labor docente.

La Fundación Jaime Guzmán, en alianza con la Universidad del Desarrollo, han elaborado la tercera parte de un ciclo de encuestas que buscan presentar un adecuado diagnóstico de la educación chilena¹. Habiendo sido escuchados padres y alumnos², correspondía oír la opinión de los profesores –municipalizados y de colegios particulares subvencionados– que día a día se esfuerzan por sacar adelante su labor docente. A continuación algunos de los resultados más importantes del estudio.

Remuneraciones: mal pagados, pero buscando los incentivos correctos.

Durante la década de los noventa la remuneración para un profesor de un establecimiento municipal, con 20 años de antigüedad, aumentó en un 99,3% real (Beyer, 2001; Bellei, 2001). No obstante, para muchos, el problema de la calidad de la educación sigue siendo la enorme brecha salarial que existiría entre el gremio docente y las demás profesiones. ¿Cuán cierta es esta afirmación? Algunos autores³ señalan que el nivel real de salarios de los profesores aún se sitúa entre un 25% y un 40% más bajo que los demás profesionales. Sin embargo, otros⁴ refutan que los docentes trabajan menos horas que el resto de la fuerza laboral, llegando a establecer diferencias de hasta quince horas

1. Opinión y percepción de docentes de establecimientos educacionales particulares subvencionados y municipales región metropolitana, www.fjguzman.cl

2. Véase I&P N° 35: “La otra aula. La opinión de los padres sobre la educación que reciben sus hijos”; e I&P N°47: “La voz de los estudiantes: opinión de los alumnos sobre la educación que reciben”, www.fjguzman.cl

3. Aguerrondo. 2004.

4. Liang. 2003.

entre profesores y el resto de los profesionales. Con todo, existe una posición mayoritaria –Beyer (2001), Liang, (2003); Bellei, (2001); Mizala y Romaguera, (2002)– que señalan que el problema docente no pasa tanto por un asunto salarial como por un tema de incentivos y preparación del cuerpo docente chileno.

Por su parte, la encuesta indica que en relación con el tema de sueldos, hay un amplio descontento. Cuando se les pregunta por sus pares, el 72,3% cree que los profesores de su colegio o liceo ganan menos de lo que merecen. Los que consideran justa su remuneración son un 24,3%, y sólo un 1,5% cree que está muy bien pagado, porque ganan más de lo que se merecen. En este punto, sin embargo, se aprecia una diferencia entre los profesores municipales y los del sector subvencionado. En efecto, el 80,3% de los primeros considera injusta la situación salarial, mientras que sólo el 63,5% de los segundos opina lo mismo. Por otro lado, entre los que consideran a los profesores de su establecimiento como profesionales bien pagados un 18,8% corresponde a los profesores municipales y un 30,2% a los particulares subvencionados.

Pregunta encuesta: De acuerdo a su experiencia personal, diría que los profesores de su colegio están:

	Municipales	Part. Subv.
Mal pagados, ganan menos de lo que se merecen.	80,3%	63,5%
Bien pagados, ganan lo que se merecen.	18,8%	30,2%
Muy bien pagados, ganan más lo que se merecen.	0,5%	2,6%
NS/NR	0,5%	3,6%
Total	208	192

No obstante este descontento, los profesores saben dónde están los incentivos adecuados. Hoy en día el sistema de ejercicio de la labor docente, posee escasos mecanismos, tanto para incentivar, como para presionar a los profesores a que ejerzan bien su trabajo. Lo anterior puede observarse en las prácticamente nulas implicancias que posee el Sistema Nacional de Evaluación Docente, el cual consta de mecanismos reales para sancionar a aquellos profesores de bajo desempeño.

Para enfrentar este problema se han dado dos soluciones complementarias. Por una parte, se plantea la necesidad de crear un sistema donde existan indicadores de evaluación objetivos y un régimen de compensación para los profesores, vinculado con su desempeño, que permita remover a aquellos que lo hagan mal (Aguerrondo, 2004; Beyer, 2001). Al mismo tiempo, Beyer (2001) plantea una segunda opción la cual dice relación con que cada colegio realice su propia evaluación docente, siendo esta vinculante al momento de definir la permanencia, promoción y/o remuneración de los profesores.

Como se puede observar, ambas propuestas pueden complementarse en tanto exista un Sistema Nacional de Evaluación que posea bases objetivas y un margen de acción para que cada colegio pueda definir parámetros propios de evaluación de sus profesores. Así, cada establecimiento podrá definir sus líneas de evaluación y contar con las facultades para sancionar a aquellos profesores que no cumplan con los mínimos exigidos.

En relación con este punto, la encuesta señala que hay un amplio respaldo a la idea de incentivar el trabajo docente con incentivos económicos, usando como factor de medición, por ejemplo, los puntajes en las pruebas nacionales (SIMCE, PSU). Así, el 78,8% está de acuerdo con la idea, mientras que un 11,8% la rechaza y a un 7,8% le es indiferente. Sin embargo, preguntados los docentes sobre si su salario debería estar directamente relacionado con el desempeño y no con la antigüedad de ejercicio, las respuestas –aunque se inclinan por el factor desempeño– son más homogéneas: en desacuerdo se manifiesta el 30,3%; mientras que los que están de acuerdo alcanzan el 48%, con un 19,3% de indecisos.

Pregunta encuesta: ¿Cree Ud. que los profesores debieran recibir incentivos económicos, si logran que sus alumnos mejoren el SIMCE o PSU?

	Municipales	Part. Subv.
Sí, sería positivo	78.8%.	78.6%.
No, sería negativo	11.5%.	12.0%.
Me es indiferente	7.7%.	7.8%.
NS/NR	1.9%.	1.6%.
Total	208	192.

Calidad de los profesores: percepciones contrapuestas.

El 38,5% de los alumnos que rindieron la Prueba de Selección Universitaria en 2009 –y entraron a la carrera de pedagogía en una universidad tradicional– obtuvieron un puntaje inferior a 555 puntos. En las universidades del Consejo de Rectores el puntaje de corte es de 500 en el mejor de los casos, mientras que en las universidades privadas puede ser, incluso, de 420 puntos. De esta forma, en ambas instituciones, un estudiante que obtenga 550 puntos entra de manera casi automática.

Lo anterior explica que en la última Prueba Inicia (test de evaluación voluntaria para profesores), los egresados para enseñar matemáticas en la educación básica sólo contestaron correctamente 15 de 45 preguntas. En el mismo test el promedio de respuestas correctas para los profesores de educación básica general fue de 53%, mientras que en el caso de la educación parvularia, de 49%.

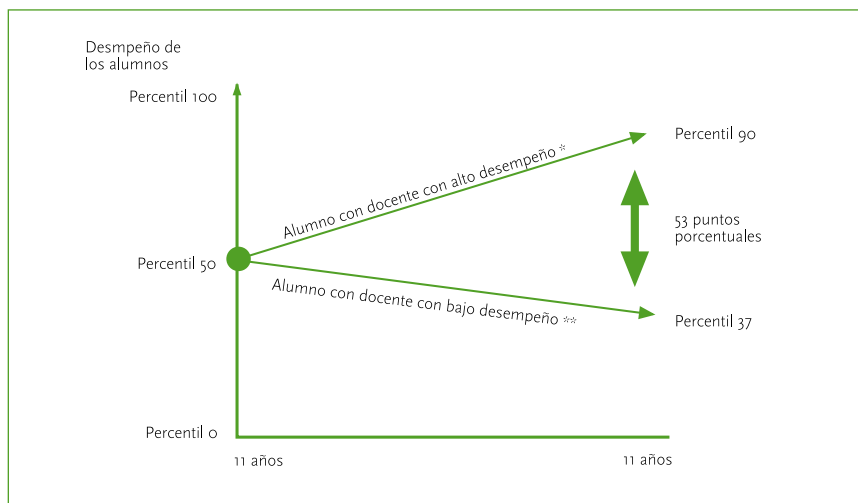
Lo anterior es delicado. Un estudio reciente señala que la mayoría de los padres, sin importar estrato socioeconómico, valoran como lo más importante de un colegio la calidad de sus profesores (16,68%), incluso por sobre el puntaje Simce (11,19%).⁵

No obstante lo anterior, los especialistas plantean el problema de que nadie sabe si los profesores son buenos o malos, porque la evaluación docente no se aplica en todos los colegios, ni se informan los resultados a los apoderados. Luego, si se aplicaran efectivamente y se dieran a conocer los resultados los padres podrían exigir más calidad y tomar mejores decisiones.

Aún más, el reputado informe McKinsey sobre educación del año 2007, muestra que el efecto de un profesor en los alumnos puede hacer diferir los resultados hasta en un 53%.

5. Treviño; Thieme: “Elección de establecimientos educacionales en Chile”. ¿Por qué no ha existido presión por calidad?, citado en “El Mercurio”, 1 de agosto, 2010.

Efecto de la calidad docente⁶

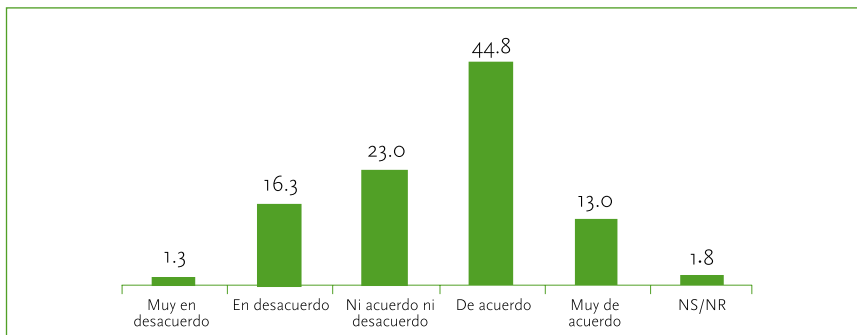


*En el 20% superior. **En el 20% inferior.

Ahora bien, preguntados los profesores respecto de su formación profesional los resultados difieren. Así, el 57,8% señala que los profesores se encuentran bien preparados para realizar su tarea, y sólo un 17,6% no lo cree así. Esto explica que se aprecie una cierta complacencia en cuanto a iniciativa e interés por perfeccionarse, pues un mayoritario 45,5% sólo realiza cursos esporádicos; el 34,5% participa en talleres y seminarios; un 26,8% señala haber hecho un post título; sólo un 14,8% tiene magister; el 14,5% un diplomado; y un mínimo 2,3% tiene el grado de doctor. Finalmente, el 19% afirma no tener perfeccionamiento.

6. El análisis de resultados de pruebas de Tennessee demostró que la calidad docente incidió sobre el desempeño de los alumnos más que cualquier otra variable; en promedio, dos estudiantes con desempeño normal (percentil 50) experimentarían una diferencia superior a 50 puntos porcentuales a lo largo de tres años en función del docente que se les asigne. Fuente: Sanders & Rivers Cumulative and Residual Effects on Future Student Academic Achievement, McKinzev.

Los profesores están bien preparados para ejercer su labor docente



¿Quién es el responsable del éxito de la educación?

Tres son los actores principales del proceso educativo: los alumnos, sus padres y los profesores. Sin embargo, ¿Quién es el principal responsable?

Antes de conocer la opinión de los profesores deberían asentarse dos principios fundamentales: en primer lugar, los alumnos deben ser el centro del quehacer educativo, pues ellos son los que aprenden. Los demás actores han de ayudar formándoles, enseñándoles y acompañándoles en su desarrollo. El segundo principio es que los padres son los primeros educadores de sus hijos. A ellos les corresponde el derecho de educar a sus hijos según su propio proyecto educativo. Este derecho es anterior al Estado y a su legislación, y de él se deriva la necesidad de que la sociedad civil garantice la libertad de los padres para buscar, crear o dirigir escuelas con completa autonomía. Lo anterior implica que la autoridad y actividad educativa de los diferentes establecimientos educacionales proviene de una expresa delegación paterna en tal sentido, que se acompaña del compromiso familiar de ser un apoyo constante a la labor docente.

Establecida esa delegación de facultades, entonces, al colegio le corresponde enseñar unos contenidos culturales, literarios, científicos o técnicos, de creciente complejidad según los niveles; y procurar que el ambiente del aula sea lo más propicio posible (silencio, respeto, trabajo...) para que el proceso de enseñanza-aprendizaje se realice con éxito.

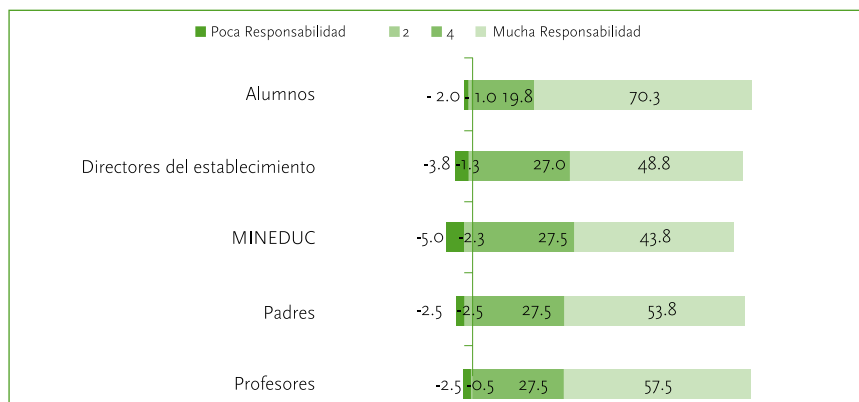
Dicho lo anterior, es fácil concluir el orden jerárquico de responsabilidad en el proceso educativo: aunque suene paradójico, los más importantes son

los padres, luego vienen los profesores, y en último lugar los alumnos. En efecto, si los dos agentes educativos principales hacen bien su trabajo –en los ámbitos que a cada uno le corresponde– las posibilidades de un buen resultado educativo son mucho mayores que si uno de esos agentes educativos descarga su responsabilidad en el otro.

Pero, una vez más, la opinión de los profesores parece ser diferente. Para un 70,3% de los profesores encuestados los alumnos tienen la máxima responsabilidad en el éxito de su educación, y es lógico. Sin embargo, llama la atención que en el caso de los padres sólo el 53,8% de los profesores les asigne un alto grado de responsabilidad, y en el caso de los propios profesores, un 57,5% de los mismos se atribuye “mucha responsabilidad”. Tal parece que hay una adecuada percepción de las responsabilidades de los alumnos, pero se minusvalora la responsabilidad de los padres y la que a los propios profesores les toca asumir.

Confirma lo anterior las respuestas dadas al preguntárseles por los tres factores que más contribuyen al éxito de la educación: en primer lugar figura la preparación de los profesores con un 21,3%; en segundo lugar, la disciplina, con un 20,3%; y en tercer lugar y sólo con un 12,8% el compromiso de los padres. Eso indica, a nuestro juicio, que para los profesores, el proceso educativo se juega solamente en el aula y, específicamente, entre profesores y alumnos.

¿Cuál es el nivel de responsabilidad de los siguientes actores ante los resultados SIMCE 2010?⁷



7. En una escala de 1 a 5, donde 1 es “poca responsabilidad” y 5 es “mucha responsabilidad”.

El SIMCE: una herramienta aceptada.

El SIMCE es el sistema nacional de evaluación de resultados de aprendizaje del Ministerio de Educación de Chile. Su propósito principal es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los estudiantes en diferentes subsectores del currículo nacional. Las pruebas SIMCE evalúan el logro de los Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios (OF-CMO) del marco curricular vigente en diferentes subsectores de aprendizaje, a través de una medición que se aplica a nivel nacional, una vez al año, a los estudiantes que cursan un determinado nivel educacional.

Preguntar sobre la percepción de esta herramienta es interesante, pues el propósito principal del SIMCE es contribuir al mejoramiento de la calidad y equidad de la educación, informando sobre el desempeño de los alumnos en distintas disciplinas y sobre el contexto escolar y familiar en el que aprenden. Para cumplir con este propósito, SIMCE fomenta el uso de la información de las pruebas nacionales e internacionales por parte de distintos usuarios.

Este año, el Ministerio ha querido innovar en cuanto a la forma de entregar dicha información. Los llamados semáforos del SIMCE no estuvieron exentos de polémica. La idea se basa en que los apoderados recibirán un mapa donde figuran todos colegios de la comuna en el cual, en base a unos colores (verde, amarillo y rojo) se indica el resultado de esos establecimientos en dicha prueba. Así, se indicará con puntos rojos aquellos colegios que están bajo el promedio nacional; con puntos amarillos los colegios que están a la par del promedio nacional y con puntos verdes aquellos que están mejor que el promedio nacional. El objetivo fundamental es facilitar a los padres el conocimiento y procesamiento de esta información, para poder tomar las mejores decisiones en materia de educación de los hijos. Esto redundaría en un mayor empeño por parte de los colegios para mejorar, o al menos mantener los resultados que cada año obtienen en esta prueba

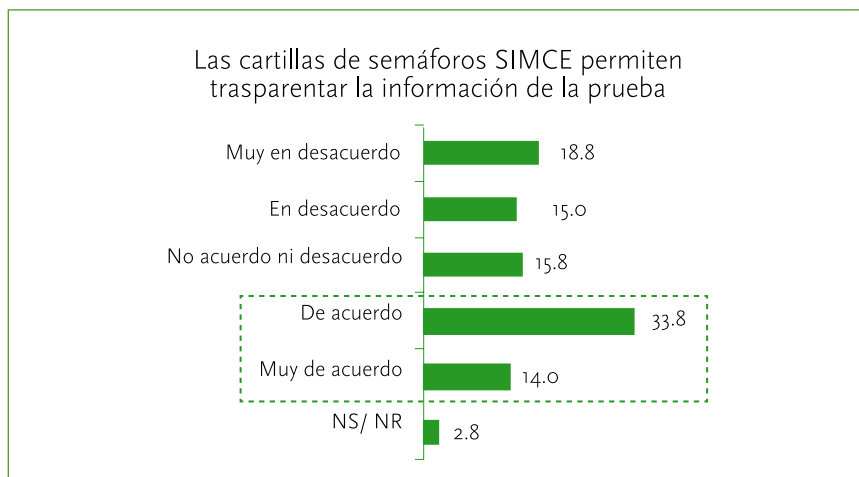
Sin embargo, las opiniones se dividen. Para los detractores, los problemas fundamentales son dos: por una parte, se corre el riesgo de comparar realidades muy diferentes que no son asimilables, como cuando no se considera el nivel socioeconómico o la propia evolución (positiva o negativa) que cada colegio pueda tener; y por otro, existe el peligro de estigmatizar a los alumnos de aquellos colegios calificados con una marca roja, al estar

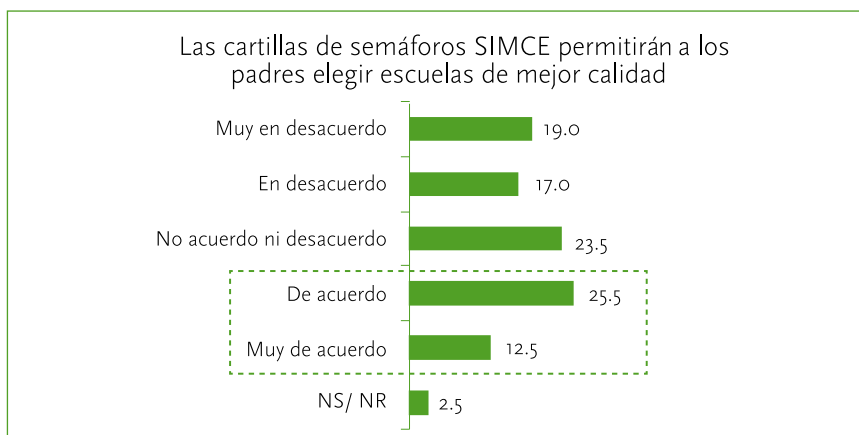
por debajo del promedio nacional. Por lo mismo, se sostiene que se deben comparar situaciones similares, o medir los avances y los retrocesos de cada colegio, premiando no sólo al que sacó un mejor puntaje, sino a aquellos que se han superado a pesar de las dificultades que tiene por la realidad en la que se encuentra.

Pues bien, tal parece que los profesores han entendido adecuadamente la idea de esta nueva modalidad de entrega de resultados. Casi la mitad de los encuestados cree que es útil como elemento clarificador y transparentador de los resultados, y casi un 40% está de acuerdo en que los padres podrán elegir mejor las escuelas de mayor calidad a las que puedan acceder. Además, un 55,8% está de acuerdo en que promueve mucha más competencia entre los colegios, y un 56% aprueba la idea de hacer un SIMCE en educación física, mientras que un 64% lo considera bueno para la asignatura de inglés. Finalmente, casi el 76% de los encuestados señala que a propósito del terremoto no debía suspenderse la aplicación de la prueba, pues lo que ella mide son resultados de largo plazo.

Esto indica que la prueba SIMCE está bien evaluada por parte de los profesores y que sus resultados son lo suficientemente objetivos como para usarlos de base de comparación de resultados y medición de calidad.

¿Cuán de acuerdo o desacuerdo está usted con...?





Conclusiones

Chile vive en una actual paradoja. Mientras es sindicado como ejemplo en latinoamérica y el mundo por sus avances económicos, estabilidad democrática y su institucionalidad; este desarrollo no ha sido homogéneo. La principal razón: la mala calidad de la educación.

Tanto los informes internacionales de McKinsey como de la OECD resaltan la importancia que tiene la calidad de los profesores en los resultados académicos de los alumnos. Lo anterior es evidente: existe una relación simbiótica entre enseñanza y aprendizaje, luego, los profesores serán un factor de primer orden en ambos procesos.

La Fundación Jaime Guzmán, en conjunto con la Universidad del Desarrollo, han realizado la tercera parte de una encuesta que pretendía conocer en detalle la opinión de profesores, alumnos y padres. Analizadas las respuestas de los profesores, es posible observar algunas coincidencias con las principales soluciones propuestas por una amplia gama de expertos. Tal parece que estamos en un buen momento para avanzar decididamente en materias en las que, hasta ahora, no era posible llegar a acuerdos. El futuro de nuestro país, e inmediatamente el de nuestros hijos, está en ello.

Propuesta económica y tributaria a favor de la familia

• 1 de diciembre de 2010 •

Una política social equilibrada requiere fomentar la solidez de la familia por ser el núcleo más fundamental del tejido social. Como una contribución a este anhelo, la Fundación Jaime Guzmán ha elaborado una “Propuesta económica y tributaria a favor de la familia”, cuyas ideas fundamentales se resumen en este trabajo. Con base en evidencia empírica que señala los enormes beneficios sociales que implica la conformación de familias que perduren en el tiempo –y las ventajas económicas del matrimonio– se proponen algunas medidas para fomentar los grupos familiares biparentales y estables.

Introducción: La familia como unidad económica

La familia ha sido considerada desde hace siglos como el núcleo más básico de la sociedad. No obstante es una realidad compleja, pues está constituida por múltiples dimensiones: histórica, sociológica, psicológica, jurídica, bioética, e incluso, económica. En efecto, la familia es un agente económico de primer orden, pero el análisis de su presencia en esta actividad (producción, distribución, ahorro, consumo e inversión) no ha sido igualmente estudiado como en el caso de los agentes económicos clásicos. De hecho, Becker¹ y Weiss² hicieron similar diagnóstico y decidieron utilizar las herramientas de la economía tradicional para explicar el comportamiento humano en la familia. De este modo, lograron modelar las respuestas de las familias ante ciertos incentivos o cambios en las condiciones del mercado. Lo que establecieron fue que algunas de las ganancias económicas del matrimonio o de la conformación de una familia, vendrían de:

- a) Economías de escala: dado que existen una serie de costos fijos, éstos pueden ser divididos entre más personas y, por ende, el costo medio total baja conforme aumenta el número de integrantes de la familia, hasta un número máximo.
- b) Ganancias por la especialización: pues hay intercambio entre personas con diferentes habilidades. Cuando cada una de ellas tiende a especializarse donde tiene mayores ventajas competitivas, existen mayores oportunidades y ganancias como resultante de este intercambio.
- c) Complementariedad: en la “producción” de bienes al interior de la familia hay una evidente complementariedad entre el hombre y la mujer y aquella se facilita y potencia al interior de un matrimonio y familia.
- d) Inversión especializada en capital humano heterogéneo: argumento basado en la teoría de capital humano de Becker, donde se sostiene que los miembros invertirán en aumentar su producto marginal donde hay uso de tiempo. Así, invertirán distinto en habilidades que sean sustitutas y de modo similar en aquellas que sean complementarias.

1. Véase “A Treatise on the Family”, Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts. London, England.

2. Véase “Formation and Dissolution of Families. Handbook of Population and Family Economics”, Edited by M.R. Rosenzweig and O. Stark, Elsevier Science B. V., 1997.

e) Ventajas en el mercado de capitales y de diversificación de riesgo: mayor acceso a crédito a menor costo.

Por otro lado, es posible afirmar que la familia genera importantes bienes sociales, tales como la crianza y educación de los hijos; la promoción de estabilidad psicológica y social a los individuos; la estabilidad y protección social que asegura a las uniones afectivas y a los hijos que de ellas se pudieran derivar; el sostén que da a las personas disminuidas desde el punto de vista físico y/o psicológico (tales como el cuidado de enfermos y la atención de ancianos); el apoyo financiero para la adquisición de bienes imprescindibles para el desarrollo social, como la vivienda; y la variada asistencia que puede prestar ante situaciones difíciles como el desempleo o la falta de medios en general.

Pese a esta amplia gama de beneficios individuales y sociales, diversos datos nos revelan que, en la actualidad, hay más rupturas y menos formación de matrimonios. Varias razones pueden explicar dicho fenómeno, siendo decisivas las políticas públicas que se han realizado en las últimas décadas. Los efectos de estos errores son recogidos en el Índice de la Familia³ creado por la Fundación Jaime Guzmán en septiembre del 2009, donde se muestra el deterioro de la familia en la última década.

Por lo mismo, las ganancias que se han establecido para la familia y el matrimonio, se han debilitado dado el mayor progreso de los mercados y la mayor participación del Estado como “benefactor”. En efecto, aunque la familia es productora de bienestar social, como ya se ha dicho, ha sufrido progresivamente una expropiación de algunas de sus funciones por parte del Estado sin recibir las compensaciones necesarias. Basta pensar en lo que pasa con la educación, la seguridad social o la salud, por nombrar sólo algunos casos.

Pues bien, la pregunta es entonces, ¿cómo se va a reconocer y a apoyar a la familia como productora de bienestar social? ¿Cómo se le permite volver a ser protagonista del logro de ese bienestar para descargar al Estado de funciones que le resultarán cada vez más difíciles y onerosas?

3. El índice es una sistematización de información en el tiempo que tiene por objetivo ser una radiografía, en términos cuantitativos, de la situación estructural de la familia en Chile. La fundamentación teórica del índice se hizo en base a los conceptos de conyugabilidad y filiación. Para más antecedentes véase Índice de Familia en www.fjguzman.cl

En virtud de lo anterior, la Fundación Jaime Guzmán ha propuesto a los Ministerios de Hacienda y al Servicio Nacional de la Mujer⁴ una serie de medidas para compensar la brusca caída de la familia como ente económico y social de relevancia para la sociedad.

II. Medidas concretas para la familia

2.1 Impuesto a la renta familiar por tributación ponderada

La primera propuesta consiste en establecer un sistema de tributación familiar conjunta de tipo “ponderada”. Dicho sistema se aplica en el impuesto global complementario, y consiste en que los padres puedan sumar sus ingresos y dividirlos por el número de integrantes del grupo familiar. Luego, a ese resultado se le aplica una tabla de tributación individual.

La ventaja de esta modalidad consiste en que es la única que tiene en cuenta la existencia y número de hijos, pues reduce la tasa impositiva a mayor cantidad de niños. Este hecho genera, indirectamente, un subsidio por cada hijo ya que baja la tasa marginal de las familias a medida que éstas son más numerosas. Al mismo tiempo, apoya el reintegro de la madre al mundo del trabajo, lo cual va en la línea de fomentar la participación laboral femenina que es un afán prioritario del gobierno.

El efecto fiscal de la tributación ponderada implicará una menor recaudación en los impuestos personales. Sin embargo, los beneficios antes señalados favorecerán especialmente a las familias del III y IV quintil, ya que tienen familias más numerosas que el promedio. Para la estimación se utilizará un tamaño de familia promedio de 3.1 personas.

Impuestos personales 2009	
(Cifras en millones de pesos)	
Segunda categoría	1.239.340
Global complementario	154.359
Suma	1.393.699

Fuente: SII

4. Véase www.fjguzman.cl

CASEN 2006	
Personas por hogar según quintil de ingreso autónomo	
Quintil autónomo	personas por hogar
I	4..2
II	4..1
III	3.7
IV	3.5
V	3.1
Total	3.7

Fuente: MIDEPLAN

También se considera, en la estimación, que cada familia pudiera descontar, de la base de impuestos personales, 1 UF por hijo -adicional al límite actualmente establecido- por concepto de pago de FONASA o ISAPRE. Esto podría ser de gran alivio para familias con más hijos, sin afectar mayormente el costo de la propuesta. El gasto tributario estimado para 2010 por el SII por cotizaciones de salud de trabajadores en la forma actual del beneficio es de \$100.081 millones.

A continuación, se presenta el gasto tributario, estimado para el Estado, de cambiar del actual sistema de impuestos personales a un esquema en que se da la posibilidad a las familias de tributar usando el nuevo “Impuesto a la Renta Familiar por Tributación Ponderada”. El gasto tributario presentado es anual y en régimen, incluyendo en éste, el aumento en el tope de descuento por concepto de salud de 1UF adicional por hijo.

**Nuevo Impuesto a la renta familiar: tributación ponderada
gasto tributario estimado por año en régimen**

Beneficio	Millones de pesos
Tributación ponderada	101.130
Aumento tope descuento salud	457
Total	101.588

Fuente: Estimación propia en base a datos y proyecciones SII y datos MIDEPLAN.

2.2 “Ahorro Previsor”. Una propuesta complementaria al pilar solidario

Uno de los principales objetivos de la reforma al sistema previsional fue otorgar mayor protección a los afiliados. En esa línea se creó la pensión básica solidaria (PBS) y el aporte solidario (AS). La primera consiste en una pensión garantizada de \$75.000 para todos los chilenos pertenecientes a grupos familiares del 60% más pobre de la población, hayan estado estos afiliados al sistema previsional o no, e independiente de la existencia de cotizaciones. El AS es un aporte adicional, al mismo 60% al que se refiere la PBS, para aquellas personas que reciban una o más pensiones según el DL N° 3.500 de un monto que sea inferior a los \$200.000.

Estas modificaciones introducidas al pilar solidario del sistema previsional mejoran la condición de los jubilados (al menos al 60% más pobre), optimizando el diseño actual de las pensiones mínimas y pensiones asistenciales. Sin embargo, si bien lo anterior es un avance, también constituye un retroceso desde el punto de vista de la dependencia que origina con el Estado y de la responsabilidad individual de los afiliados, principio clave en que se basó la reforma de los años 80.

Entendiendo que ese es un costo que hay que asumir al implementar políticas de protección social, existen mecanismos complementarios al propuesto en la reforma que consiguen el mismo objetivo, pero manteniendo el principio de responsabilidad individual.

Una opción para fortalecer el pilar solidario de nuestro sistema de pensiones, distinta a las planteadas hasta el momento, consiste en abrir cuentas de capitalización individual a todos los chilenos al momento de nacer, haciendo un aporte inicial que se irá capitalizando bajo el esquema de inversiones del DL 3.500. Esta idea tiene tres grandes ventajas.

En primer lugar, externaliza en las administradoras la tarea de rentabilizar los recursos que implican los aportes propuestos, disminuyendo la dependencia del sistema del Estado y garantizando una mayor eficiencia en la inversión de esos recursos. Las administradoras de pensiones han logrado rentabilidades promedio equivalentes a las de los fondos mutuos, siendo excelentes agentes de inversión, cuyos niveles de eficiencia jamás podrían ser alcanzados por el Estado (entre otras razones por trabas institucionales a las inversiones del fisco).

En segundo lugar, un diseño de este tipo aumenta la cobertura y termina con el problema de desafiliación voluntaria de los independientes; y de paso, es una muy buena garantía para la estabilidad y subsistencia del sistema.

Pero el punto más relevante es que otorga al beneficiario del aporte parte importante de la responsabilidad de su futura pensión. El cotizante beneficiado con el aporte será quien deba monitorear la rentabilidad de las distintas administradoras, así como de los diferentes multifondos en los que puede rentabilizar sus cotizaciones, factores claves de los que depende significativamente el monto de la pensión que va a recibir en el futuro.

Finalmente, es posible llegar a los mismos beneficios con un menor costo para el Estado. Si se considera un aporte inicial de 15 UF y consideramos una rentabilidad del sistema de largo plazo cercana a 6% (siendo que hasta la fecha esta ha sido cercana al 11%), el diseño propuesto garantiza una pensión equivalente a la pensión básica solidaria que pretende el actual sistema. El costo anual de este aporte sería cercano a los 160 millones (en régimen el costo bajo el esquema de la pensión básica solidaria supera los U\$1.000 millones). Ahora bien, si fuera el Estado quien tuviera que rentabilizar esos recursos el costo de la “inversión inicial” sería sustancialmente mayor. El Estado tiene limitaciones institucionales para sus inversiones, estando ellas concentradas mayormente en bonos soberanos y otros instrumentos bancarios de renta fija. Por el contrario, las administradoras tienen posibilidades de portafolio más flexibles, ajustándose al riesgo de su cartera de afiliados así como al plazo de inversión de ellos, lo que se materializa en la composición de inversión en los distintos multifondos.

2.3 Reforma de bonos y subsidios a favor de la familia

a) Subsidio pro-familia

La asignación familiar es un subsidio estatal que consiste en una suma de dinero por cada carga familiar que un trabajador dependiente, pensionado o algunos trabajadores independientes, acredite. El monto del subsidio depende del ingreso de la persona de la cual sea carga, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

Monto de la asignación familiar		
Período desde el 01 de julio de 2009 al 31 de julio de 2010		
Para trabajadores y jubilados que tienen ingresos:		
Desde	Hasta	Asignación Familiar
\$0	\$170.000	\$6.500
\$170.000	\$293.620	\$ 4.830
\$293.630	\$457.950	\$ 1.526
\$457.960	y más	\$ 0

Por su parte el Subsidio Único Familiar es un aporte monetario mensual destinado a todas las madres, padres o tutores legales que se encuentren al cuidado del niño entre 0 - 18 años de edad y que cumplan los requisitos establecidos en la ley. Su monto es alrededor de \$ 5.700. En ambos casos se trata de un subsidio focalizado bastante general y no distorsionador que, de aumentarse, incrementaría el costo para el fisco pero no generaría mayores problemas de incentivos ni mayores dificultades de administración o fiscalización.

Para esta propuesta se sugiere modificar la Asignación Familiar y el SUF, dando un subsidio “universal” (“Subsidio Pro-Familia”) es decir, a todos los niños chilenos, sin importar si sus padres trabajan o no. Se propone que este subsidio sea mayor a la actual asignación familiar y que se haga de modo progresivo, vale decir, mayor si es que el niño pertenece a un hogar de menores recursos.

El subsidio lo recibiría la madre, ya que diversos estudios internacionales muestran que cuando la madre recibe este beneficio, el efecto en el bienestar de los niños es mayor⁵. A continuación se hace una propuesta de montos mensuales por quintil de ingreso.

5. Véase Donoghue y Sutherland 1999; Goode, Callender y Lister 1998; Lundberg, Pollak y Wales 1997 y Rangel, 2006.

Subsidio universal a todos los niños
Beneficio mensual propuesto por niño según quintil de ingreso
(Pesos)

Quintil	Monto mensual
I	10.000
II	10.000
III	8.000
IV	3.000
V	1.700

Con esta medida es posible estimar el costo anual para el Estado en \$215.500 millones.

b) Beneficio inversión en estudio

El numeral 18 del artículo 17 de la Ley de Renta señala que no constituyen renta las cantidades percibidas o los gastos pagados con motivo de becas de estudio. Por lo tanto, estos montos no deben incluirse en la base imponible para la determinación del impuesto de segunda categoría o único al trabajo. Sin embargo, el SII ha señalado que deben ser considerados dentro del concepto de beca todos los beneficios percibidos por el becario tales como: pagos de matrícula, cobros de enseñanza o escolaridad, viáticos, pasajes, etc., destinados exclusivamente a la obtención de instrucción básica, media, técnico-profesional, o universitaria por parte de los becarios, o la participación de éstos en cursos de perfeccionamiento o de capacitación motivo de la beca.

La Ley 19.721 de 2001 modificó el artículo 31 de la Ley de Renta, agregando el numeral 6 bis sobre becas de estudio. Estas becas, que las empresas otorguen a los hijos de los trabajadores, serán gasto siempre que constituyan un beneficio universal.

Para estas becas hay límites máximos anuales: 1,5 UTA (vigente a diciembre de cada año) para las becas que paguen educación escolar (básica, media o técnico profesional), y 5,5 UTA para las destinadas a educación superior (Universidades, CFT, IP, Centros de estudios superior de las FF.AA y de Orden y

Seguridad). Lo que se propone es una reforma al art. 17 N° 18 de la Ley de Renta para que los padres puedan optar en mejores condiciones a este beneficio.

En primer lugar se sugiere ampliar los montos. Actualmente los máximos anuales son de \$2.420.000 para la educación superior y \$660.000 para la educación escolar. El costo fiscal de la propuesta dependerá del aumento en los límites o máximos anuales que se proponga para becas de educación básica y para becas de educación superior. Mientras mayor sea el aumento en los máximos, mayor será el gasto tributario de esta propuesta. Sin embargo, se espera que este aumento no sea proporcional, ya que existen casos de empresas que no gastan en el límite máximo, sino que menos de ello. Luego, mientras más aumenta ese límite máximo, el porcentaje de empresas que se ubicarán en dicho límite irá decreciendo⁶.

Aquí se propone aumentar en 1 UTA el límite máximo anual, tanto para educación escolar como para las becas destinadas a educación superior. En este caso, el gasto tributario para el Estado sería de \$ 200 millones al año.

c) Bono por nacimiento

El Bono por Hijo Nacido Vivo es un aporte que entrega el Estado a todas las chilenas, sin importar su condición social, laboral o económica, sólo por el hecho de haber sido madres. Se concreta como un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, que se deposita en la cuenta de capitalización individual de la mujer a los 65 años de edad, aumentando sus fondos previsionales y su pensión final⁷.

El bono por nacimiento de hijo es un subsidio que permite a la mujer compensar las lagunas previsionales que se producen en sus cotizaciones para la pensión de vejez. Estas lagunas son producidas debido a la participación irregular de la mujer en el mercado laboral, debido a que muchas mujeres no trabajan durante los primeros meses (o años) de vida de sus hijos, para dedicarse al cuidado de éstos. Como una forma de reconocer el aporte a la sociedad que hacen estas madres al cuidar a sus hijos y, al mismo tiempo,

6. Mientras el cambio sea marginal se supone que no afectará la política global de beneficios de la empresa.

7. Fuente: Subsecretaría de Previsión Social, http://www.subprevisionsocial.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=35&Itemid=8

para mejorar la precaria situación que tenían muchas mujeres al momento de jubilar, es que el Estado otorga el bono por hijo nacido vivo. Entendiéndolo así, el bono es parte del ahorro previsional de la mujer.

La nueva propuesta consiste en la creación de un nuevo subsidio que sea entregado a todas las madres de hijos nacidos vivos -al momento en que se produzca el nacimiento-para ayudar a costear las necesidades que la familia tenga para los primeros días del recién nacido. El subsidio podría concebirse para toda la población, pero -al igual que en la propuesta de fusión de subsidios familiares- de manera progresiva, es decir, con diferentes montos de acuerdo a la situación socioeconómica de la familia. Se propone establecer un número de tramos para optimizar la asignación del beneficio.

El gasto del Estado estimado por concepto de este nuevo subsidio se estima en \$9.200 millones anuales.

Subsidio al hijo recién nacido
Beneficio por una sola vez propuesto según quintil de ingreso
(Pesos)

Quintil	Monto mensual
I	80.000
II	60.000
III	40.000
IV	20.000
V	10.00

Conclusiones

Dado que la estabilidad familiar significa una serie de beneficios para la sociedad es de justicia acudir en su ayuda. La mejor ayuda que puede dársele, como unidad económica que es, consiste en un alivio en los costos asociados a su formación y desarrollo. Para ayudarla de manera concreta, se proponen tres tipos de medidas:

- a) El impuesto a la renta familiar por tributación ponderada
- b) El ahorro previsor
- c) Una reestructuración de bonos y subsidios a favor de la familia, que incluya un subsidio Pro-Familia; beneficios por inversión en estudios y un bono por nacimiento de hijo.

Energía vs. medio ambiente

• 15 de diciembre de 2010 •

El tema energético y medioambiental está en boca de todos. Mientras tener una matriz energética que responda a nuestras necesidades de futuro es clave para seguir en nuestra senda al desarrollo, el cuidado del medioambiente suele ponerse como incompatible con ese mayor crecimiento económico. ¿Qué piensan los chilenos y chilenas de este tema? ¿Creen que es un tema urgente o sólo una moda pasajera? La Fundación Jaime Guzmán realizó una encuesta durante el mes de noviembre para conocer en detalle algunas opiniones y percepciones sobre ambos temas. Algunos resultados impactan: un 63% cree que aumentar la matriz energética es un problema inmediato y urgente; un 57% cree que es posible desarrollarse económicamente sin deteriorar el medioambiente, mientras un 86% cree que hay que conservar la naturaleza aunque ello limite el desarrollo económico.

Una institucionalidad más sólida que haga más fácil incorporar el costo de las externalidades producidas por cualquier fuente energética, así como mayor información son algunas de las propuestas que se plantean.

¿Es compatible un mayor crecimiento económico con el cuidado del medio ambiente?

El gran crecimiento de la economía chilena, especialmente durante la llamada década de oro (1987-1997), ha significado una creciente demanda energética. Sólo en dicho período, el consumo de derivados del petróleo creció a una tasa anual cercana al 6%, y la demanda de electricidad en un 8%.¹ Diez años después, la situación es preocupante, pues Chile no cuenta con fuentes energéticas propias, cuestión que lo hace dependiente de las importaciones desde otros países.

Por otro lado, nuestro país tiene una inmensa riqueza natural, tanto su geografía como en la biodiversidad. Tanto así, que varios de nuestros parques nacionales y santuarios de la naturaleza han sido postulados como una de las maravillas del mundo. Esos paisajes y la biodiversidad que albergan, han producido una conciencia ecológica que ha dado gran relevancia a las percepciones y opiniones de los ciudadanos, que hasta podrían poner en jaque enormes y necesarias inversiones en generación eléctrica. Un hecho que grafica lo recién mencionado, se ve al considerar la gran popularidad de la organización “Patagonia sin represas” que agrupa a 71 organizaciones de las cuales casi la mitad son extranjeras, así como las contundentes respuestas del proyecto Hidroaysén del que hemos sido testigos en los últimos días.

El desafío entonces, es poder asegurar un abastecimiento suficiente y de bajo costo -que nos permita diversificar nuestras fuentes energéticas y darnos mayor seguridad- pero, sin olvidar el respeto y protección al medioambiente. ¿Es eso posible? ¿Qué creen los chilenos?

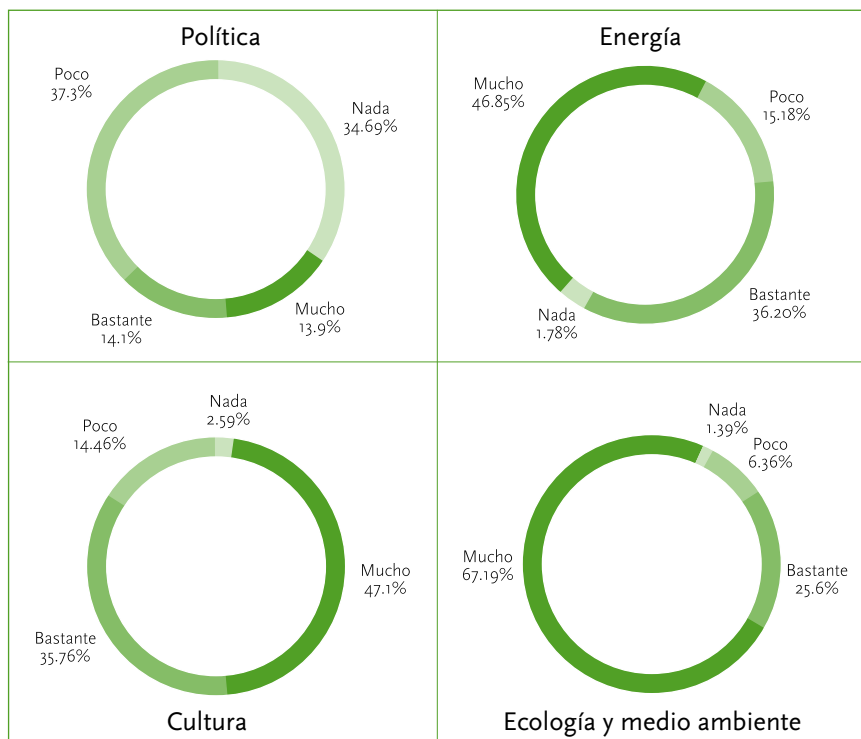
La Fundación Jaime Guzmán desarrolló, durante el mes de noviembre, una encuesta que tuvo como objetivo medir qué tan fuerte es la conciencia ecológica de la población en comparación con la necesidad, cada vez más urgente, de producir energía. La consulta -de tipo telefónica- consideró más de quinientos casos de la región Metropolitana -hombres y mujeres mayores de 18 años- y tiene un índice de confianza de un 96%. La muestra fue sorteada de manera aleatoria simple, controlando cuotas por comuna, sexo y nivel socioeconómico.

1. Véase Pedro Maldonado: “Desarrollo energético sustentable: Un desafío pendiente”. Programa de Investigaciones y Estudios en Energía (PRIEN), Instituto de Asuntos Públicos Universidad de Chile.

¿Cuánto les importa el tema a los chilenos?

Mucho. Un 83,05% de los encuestados manifestó bastante o mucho interés por los temas relacionados con energía, y un 92,2% responde lo mismo cuando se les consulta sobre medio ambiente. Separado por nivel socioeconómico, los sectores más acomodados manifiestan un poco más de preocupación por la energía (90,1%) y se mantiene en el mismo nivel de preocupación por el medioambiente (93%); los sectores más vulnerables, si bien manifiestan alto grado de preocupación en ambos temas, bajan levemente en la preocupación energética (80%) y mantienen el mismo grado de preocupación por la naturaleza (93%). Como puede verse ambos temas son altamente sensibles, aunque goza de más estabilidad la preocupación por el medioambiente.

Diga para cada uno de los temas que le voy a leer, si le interesan mucho, bastante, poco o nada:



Separado por nivel etario, la situación es muy similar. En efecto, la población más joven (18 a 30) que se interesa bastante o mucho por la energía corresponde a un 75,4%, mientras que un 89,6% lo hace por el medioambiente. La población activa mayor (de hasta 50 años) se interesa bastante o mucho por la energía -en un 82,1%- y se preocupa en el mismo grado tratándose de los temas ambientales que representan un 91,3%.

Si bien estas cifras contrastan con el 28% de interesados, por ejemplo, en la coyuntura política, no necesariamente reflejan preocupación real. En efecto, según los expertos es necesario considerar el fenómeno llamado “deseabilidad social” por el cual las personas se auto-calificarían en estándares más cercanos al ideal socialmente aceptado que a su situación real y objetiva². Parece plausible que, cuando se le pregunta a alguien sobre temas que denotan un cierto estatus social, como cuidado del medio ambiente o interés por la cultura -también medido en este estudio con un 82,8%- sus respuestas se acerquen más a lo “políticamente correcto” que a lo real de cada caso, y que hace pensar en que es uno de los casos en donde difieren significativamente las *preferencias declaradas de las preferencias reveladas*.

Lo anterior queda de manifiesto cuando las preguntas se enfocan a datos más objetivos. Ello ocurre cuando se pide valorar el coste de los diversos tipos de energía o el grado de contaminación que se asocia a cada uno. Algunos datos llaman la atención. Por ejemplo, un mayoritario 55,1% de los encuestados califican como “muy contaminante” la energía nuclear, y un 64,9% la considera cara. Por otro lado, un 50,2% califica como “barata” la energía solar, y el 41,5% de los encuestados dice lo mismo sobre la energía eólica.

2. Es un concepto vinculado al mundo experimental. Acuñado desde la psicología, hace referencia a la necesidad del individuo que se somete a un experimento de quedar bien con el experimentador, hacer lo que se supone que se espera que haga, o favorecer en alguna manera a que se dé el resultado experimental que se quiere. Ver “Social Desirability Bias and the Validity of Indirect Questioning” de Robert Fisher.

Percepción sobre costos y nivel de contaminación de las diversas fuentes energéticas

	Carbón	Energía Nuclear	Petróleo	Gas natural	Hidroeléctrica	Solar	Eólica
Cara	14,68%	64,93%	67,65%	56,67%	54,32%	27,26%	24,95%
Normal	0,51%	5,80%	20,10%	29,2%	22,13%	8,31%	11,68%
Barata	57,16%	8,38%	7,74%	11,16%	15,32%	50,3%	41,51%
No sabe	7,06%	20,10%	4,10%	2,16%	7,84%	12,80%	20,66%
No responde	0,40%	0,79%	0,40%	0,80%	0,40%	1,39%	1,20%
Muy contaminante	84,19%	55,12%	82,71%	19,20%	11,29%	4,96%	4,18%
Normal	7,89%	16,59%	11,82%	36,26%	22,16%	10,63%	12,84%
Poco contaminante	7,12%	15,45%	3,72%	39,99%	55,00%	78,50%	69,84%
No sabe	0,60%	12,44%	1,75%	2,54%	10,95%	5,71%	12,16%
No responde	0,19%	0,40%	0,00%	0,00%	0,60%	0,19%	0,99%

Sin embargo, la realidad es diferente. Tal como los señalan los cuadros siguientes hay estudios internacionales que señalan cuál es el costo real de producir energía. Ellos dejan de manifiesto, por ejemplo, que la energía nuclear es una de las más baratas de producir, mientras que la solar podría llegar a ser la más cara.

Costos reales de diferentes fuentes energéticas en el Reino Unido y California, EE.UU.

UK energy costs for different generation technologies (2010)		California levelized energy costs for different generation technologies (2007)	
Technology	Cost range (£/MWh)	Technology	Cost (USD/MWh)
Onshore wind	80-110	Biomass	47-117
Natural gas turbines with CO ₂ capture	60-130	Hydro power	48-86
Biomass	60-120	Wind power	60
New nuclear	55-85	Advanced Nuclear	67
Natural gas turbine, no CO ₂ capture	55-110	Geothermal	67
Tidal power	155-390	Coal	74-88
Offshore wind	150-210	Fuel Cell	86-111
Coal with CO ₂ capture	100-155	Solar	116-312
		Gas	313-346
		Wave Power	611

Respecto de la percepción de contaminación de los diferentes tipos de energía la situación es igualmente discordante. Una de las ventajas que los defensores de la energía nuclear le reconocen es ser mucho menos contaminante que los combustibles fósiles, porque las centrales nucleares emiten muy pocos contaminantes a la atmósfera. Además, en una central nuclear que funciona correctamente la liberación de radiactividad es mínima y perfectamente tolerable ya que entra en los márgenes de radiación natural que habitualmente hay en la biósfera.

No obstante, el problema se produce cuando se recuerda los graves accidentes que se han producido, no hace mucho tiempo, en centrales nucleares activas. Los más recordados son: Chernóbil³ y Three Mile Island⁴ que produjeron -el primero- o pudieron producir -el segundo- gravísimas consecuencias en la salud de la población y en el ecosistema. En cualquier caso, las medidas de seguridad con las que son construidas las señalan entre las fuentes energéticas más seguras⁵.

Algo similar ocurre con el uso bélico de la energía nuclear, pues las bombas atómicas -especialmente después del holocausto de Hiroshima y Nagasaki- han sido el gran temor de la humanidad desde los años de la Guerra Fría. Esta potencialidad de la energía atómica, ciertamente, no contribuye a que su aceptación sea tan fácil dentro de la ciudadanía. Como alguna vez alguien señaló: “Si el primer uso de la electricidad hubiese sido la silla eléctrica, la gente también abominaría de ella”.

Finalmente, el concepto de contaminación puede ser percibido o definido de diversas maneras. Todo tipo de energía que se produzca necesariamente va a producir algún efecto que podría ser considerado como contaminante. Desde el ruido y el cambio de los vientos en la energía eólica, la idea del “not in my backyard” o contaminación visual de las torres y sus aspas; la instalación en grandes paños de terrenos de paneles solares para alcanzar un volumen significativo, a los más evidentes como la emisión de gases y CO₂ del carbón y petróleo.

3. En la central nuclear de Chernóbil, en la antigua Unión Soviética, tuvo lugar, el 26 de abril de 1986, lo que ha sido el peor accidente que nunca ha ocurrido en una planta nuclear. Ese día unas explosiones en uno de los reactores nucleares arrojaron grandes cantidades de material radiactivo a la atmósfera. Esta radiación no sólo afectó a las cercanías sino que se extendió por grandes extensiones del Hemisferio Norte, afectando especialmente a los países de la antigua URSS y a los del Noreste de Europa.

4. Three Mile Island es una central nuclear de Estados Unidos en la que en 1979 tuvo lugar el peor accidente sufrido por un reactor nuclear en ese país. El núcleo del reactor sufrió una fusión parcial y gracias al buen funcionamiento del edificio protector solo hubo un mínimo escape de la peligrosa radiactividad, que no causó daños de ningún tipo. En cualquier caso el accidente sirvió para demostrar que las medidas de seguridad de las centrales bien construidas funcionan correctamente. Para ambas citas véase www.tectun.es

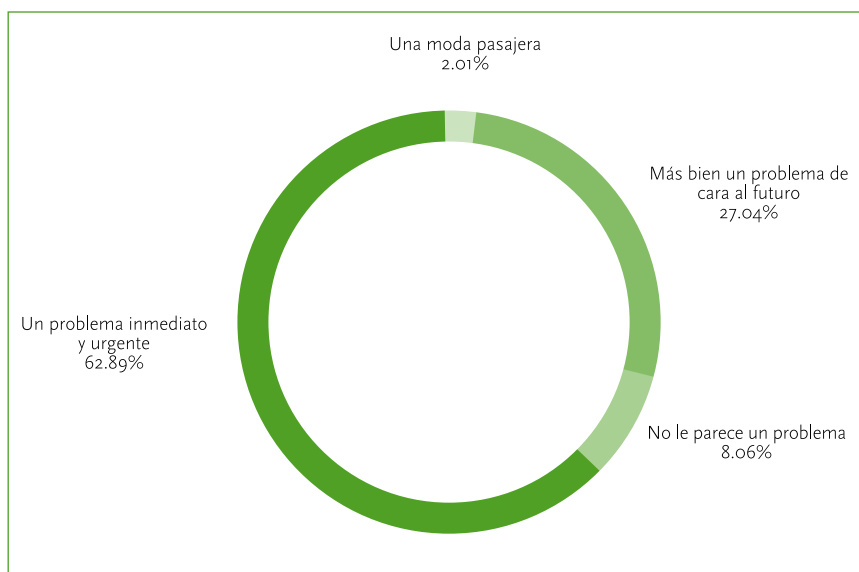
5. Sólo en 1990 había 420 reactores nucleares comerciales en 25 países que producían el 17% de la electricidad del mundo. No se han conocido accidentes en ninguno de ellos.

¿Cuán grave es el problema energético?

Un problema inmediato y urgente. Así lo declaró el 62,9% de los encuestados. Un 27% lo ve como un problema, pero que nos afectará a futuro, y el 10% restante lo considera una moda pasajera o simplemente no lo ve como problema. Desagregado por nivel socioeconómico, los dos extremos -ABC1 y D- le asignan mucha mayor actualidad que el C2 y C3.

La percepción es acertada, pues nuestra matriz energética es débil. De hecho, según estadísticas de la Comisión Nacional de Energía (CNE) el 72% de los energéticos que forman parte de la matriz primaria provienen del exterior, siendo el diésel el más importante⁶. Eso significa, entre otras cosas, que su disponibilidad y precio depende de la coyuntura internacional, como los no poco frecuentes conflictos en el medio oriente.

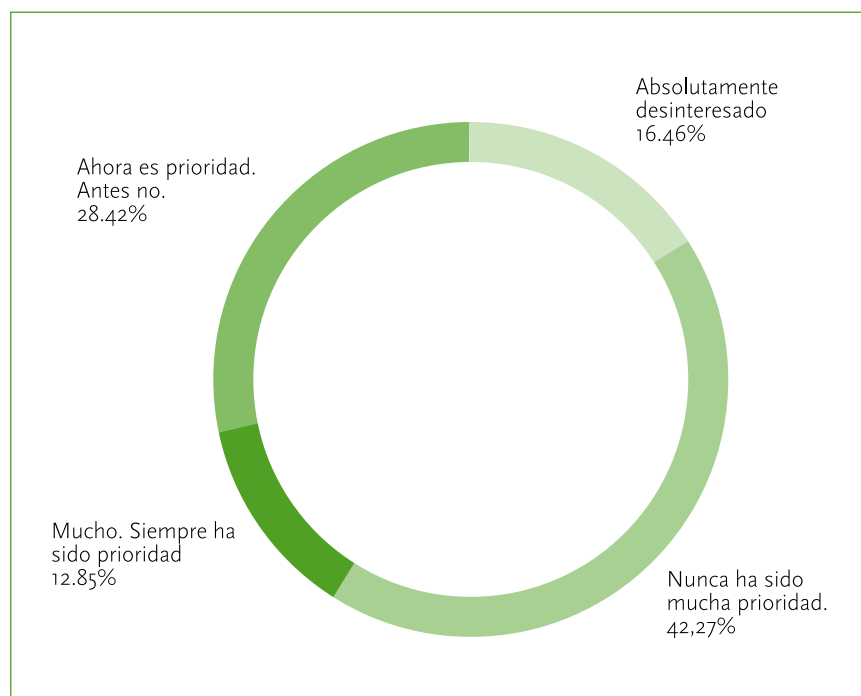
Para usted, aumentar la matriz energética es:



6. Véase www.cne.cl

Por lo demás, la fragilidad energética chilena quedó de manifiesto durante las restricciones de gas que le impuso a Chile el gobierno argentino en 2004. En ese momento el país se dio cuenta de que no sólo se dependía de que en invierno lloviera lo suficiente para asegurar el abastecimiento eléctrico, sino también de la seriedad y hasta “buena voluntad” de los países vecinos para cumplir sus compromisos. Sin embargo, un problema adicional radica en la percepción que la ciudadanía tiene de la real preocupación del gobierno sobre el problema. En efecto, sobre la eventual insuficiencia energética sólo un 41,2% cree que siempre ha sido una prioridad para el gobierno o, al menos, está ahora verdaderamente preocupado. En cambio, para el 58,7% restante el problema nunca ha sido prioritario o, derechamente, está absolutamente desinteresado. Para el problema medioambiental la situación no difiere demasiado. El 44,7% cree que el gobierno tiene una preocupación permanente o, al menos, actual; sin embargo, para el 55,3% el desinterés es completo.

¿Cuán preocupado está el actual gobierno del tema energético?



Estos datos, no obstante, hay que confrontarlos con la impresión que dejó en los encuestados la última intervención directa del Presidente en relación con la central de Barracones. Sorprendentemente, el 88,2% de los consultados se mostró partidario de la decisión presidencial en orden a solicitar la suspensión del proyecto; y casi un 65% opina que debería hacerse lo mismo en el caso de la central Castilla.

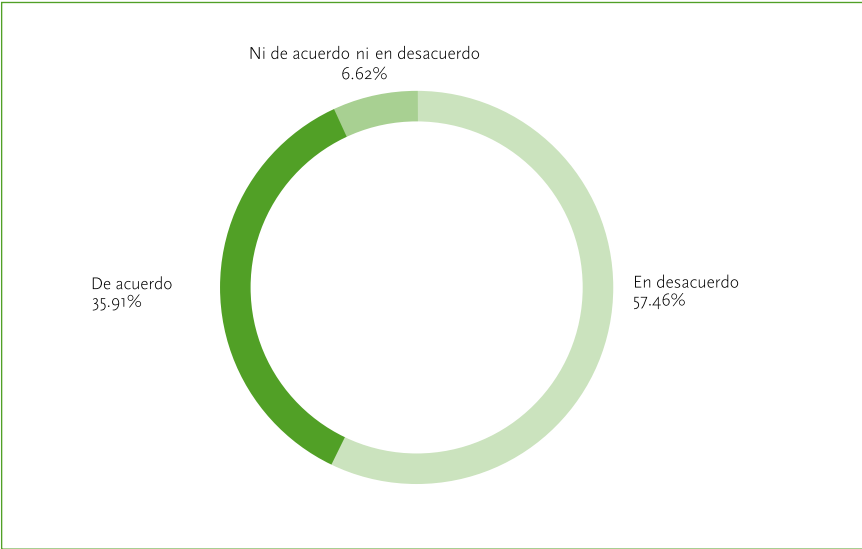
Llama la atención que una medida de esta naturaleza, por lo polémica y mediática que fue, no haya calado más en la gente que, mayoritariamente, ve poca preocupación en el gobierno por los temas en comento. Una posible interpretación sea la elevada carga ideológica que este tipo de cuestiones -en especial el ambiental- ha alcanzado en Chile. En efecto, instituciones izquierdistas han utilizado a organizaciones ambientalistas -cuyos integrantes suelen identificarse con posiciones similares- para extremar sus posiciones y poner al desarrollo económico y a las personas como una amenaza para la preservación del medioambiente⁷.

A la luz de lo señalado se hace evidente la necesidad de informar más y mejor a la población, sobre todo en este tipo de materias que son tan sensibles. Se necesita, por una parte, generar más conciencia de lo urgente de aumentar nuestra matriz energética, y al mismo tiempo, despejar el mito de que ello es perfectamente compatible dejando intacto el medioambiente.

Lo anterior es clave. Máxime si se tienen en cuenta dos percepciones de la ciudadanía que también se indagaron en el estudio. La primera es, precisamente, cuán compatible es el desarrollo económico con el cuidado del medioambiente. Para saber lo que piensan los chilenos se hicieron dos afirmaciones respecto de las cuales los consultados debían manifestar su acuerdo o desacuerdo. Una es: “no puede haber desarrollo económico sin deterioro del medioambiente”; y la otra: “hay que conservar la naturaleza aunque ello limite el desarrollo económico”. Para la primera hubo sólo un 35,9% de acuerdo vs un 57,4% de desacuerdo. Para la segunda, se registró un 86,6% de acuerdo y sólo un 7,6% de desacuerdo.

7. Basta leer la siguiente declaración de un ambientalista cuando el entonces Ministro de Economía, Minería y Energía, Jorge Rodríguez Grossi planteaba que “El medio ambiente no es un fin en sí mismo por lo tanto debemos usarlo por un bien común”: “Cuando se leen las declaraciones del Triministro (...) respecto del medio ambiente chileno a un muy contento diario El Mercurio, no queda duda que él se muestra más integrista que lo que era esperable de un recalcitrante ministro de derecha. Pedro Serrano. Fundación TERRAM. En www.midulcepatría.cl

No puede haber desarrollo económico sin el deterioro de la naturaleza

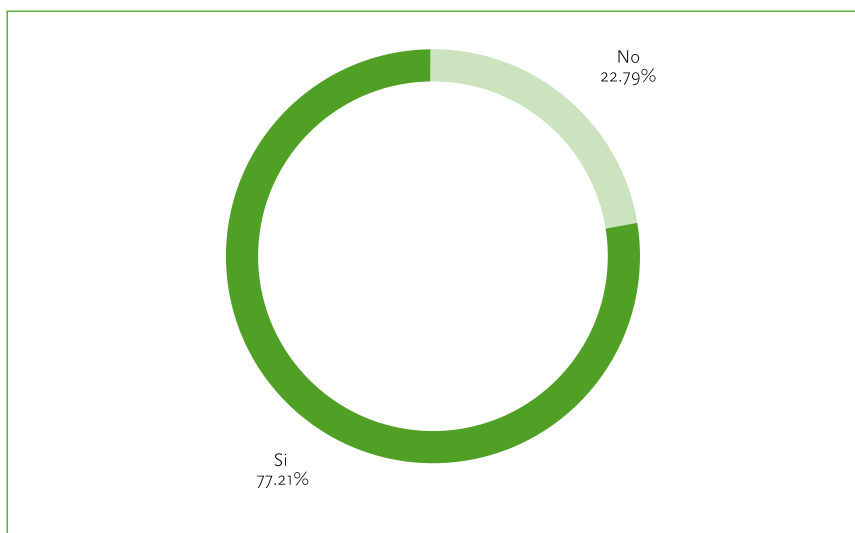


Hay que conservar la naturaleza aunque ello limite el desarrollo económico



Ahora bien, en este aspecto también hay que tener en cuenta el fenómeno, ya descrito, de la deseabilidad social. Por lo mismo, se preguntó a la gente sobre su disponibilidad a pagar más en su cuenta de luz -por ser algo concreto, real y sensible para todos- con tal de proteger el medioambiente. La respuesta afirmativa fue ampliamente mayoritaria: 87% en BC1, 78% en C3 y 70% en D. Eso podría indicar que no importan los avances y soluciones en el campo energético, ellas siempre tendrán un costo por la necesaria intervención ambiental que impliquen. Si ello es así, esos costos podrían reducirse con una adecuada campaña de información que contrarreste el ya consolidado discurso ambientalista. Al mismo tiempo, se hace necesario poder realizar un estudio que use la metodología de valorización contingente con la cual se podría inferir u obtener de manera más certera la verdadera disposición a pagar de los consumidores.

En general, ¿Está dispuesto(a) a pagar más cara su cuenta de luz con tal de proteger el medio ambiente?



La segunda impresión ciudadana que se quiso constatar es el grado de responsabilidad frente a ambos temas, por parte de los diferentes actores sociales involucrados. Según el estudio, la población le asigna la primera responsabilidad en la solución de los problemas relacionados con energía y

medioambiente, al gobierno. En efecto, consultados sobre quién es el más responsable sobre este tema, para el 70% de los encuestados es el gobierno, aunque seguido de cerca por las empresas con un 67%, y más de lejos por los grupos ambientalistas con un 50%.

Conclusiones

Las personas en Chile declaran tener una muy estricta conciencia ecológica. Una inmensa mayoría cree que es un problema que necesita de acción inmediata y que estarían dispuestos a que hubiese menor desarrollo si éste provocase un deterioro del medio ambiente.

Al mismo tiempo, ocurren ciertas contradicciones o tensiones que son comunes en este tema. Una de ellas es que una amplia mayoría cree que hay un problema energético y que se debe ampliar la matriz de producción, pero al mismo tiempo casi la mitad de los encuestados se opone a la construcción del proyecto Hidroaysén, y respaldan las decisiones de la autoridad cuando optan no construir una central termoeléctrica pese a su aprobación en la institucionalidad vigente.

Ello podría deberse, tal como fue expuesto, a que pese que las personas declaran estar muy interesados tanto en lo ambiental como lo energético, hay una evidente desinformación frente a los temas.

Uno de los principales mitos que hay que despejar es la imposibilidad de aumentar la matriz energética sin alterar, al menos en una pequeña medida, a la naturaleza. Sabemos que todo tipo de energía que se produzca va a dejar algún tipo de rastro, y por ello es que lo fundamental es tener una legislación e institucionalidad que permitan que sea compatible el mayor avance y desarrollo del país, con un adecuado cuidado del medio ambiente, y que se enfrente el verdadero precio de su producción haciéndose cargo de las externalidades que produce.

Una reforma educacional para la calidad

• 20 de enero de 2011 •

En los últimos 20 años la educación ha estado en el centro de la discusión. Desde el Informe Brunner a la Reforma Educacional del gobierno del Presidente Piñera, se han compartido diagnósticos y propuestas. Sin embargo, hoy se ve por primera vez, un liderazgo decidido a enfrentar los verdaderos nudos gordianos de nuestra educación. Se destacan especialmente algunas propuestas que apuntan al centro del sistema educativo, como la de elevar la calidad futura de los profesores, resaltar la importancia social del trabajo que realizan los educadores, entregar mayores incentivos y responsabilidades al director y su equipo directivo; y establecer metas claras junto con consecuencias ante los resultados.

La situación actual

La educación ha estado en el centro de la discusión desde hace años. Muchos analistas, expertos y comisiones han mostrado un diagnóstico similar: nuestro sistema educacional tiene una gran cobertura, pero la calidad es deficiente, en todos los niveles. Ya en 1994 el Informe Brunner proponía cambios profundos a la forma en la cual se dirigían y administraban las escuelas. Impulsaba una mayor autonomía a nivel local, mayor liderazgo del equipo directivo, y hacía explícita la necesidad de contar con mejores docentes, para lo cual se proponían becas y mejores salarios.

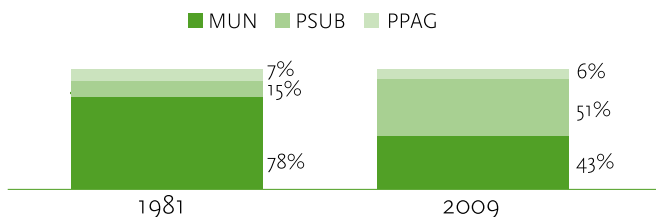
Han pasado 16 años desde esa fecha, y la reforma planteada por el gobierno de la Coalición por el Cambio no parece ser muy distinta en cuanto a su contenido, pero sí lo es en cuanto a su disposición por llevarla a cabo. Entre quienes han manifestado su desaprobación, se encuentra el Colegio de Profesores —que en la práctica se ha opuesto a todas las reformas de los últimos 20 años, con excepción del Estatuto Docente— y parlamentarios de izquierda. Si bien las razones son variadas, vale destacar la ideologización del debate, ya que gira en torno a una argumentación en que la educación municipal quedaría aún más desmejorada. Es que para algunos, es tarea esencial y primordial del Estado proveer educación, y sólo cuando éste no pueda, los privados podrían tener su ámbito de acción. Todo lo contrario a la subsidiariedad, todo lo opuesto a la libertad, y lo más parecido a un nuevo Leviatán de Hobbes.

Para hacerlo, proponen una serie de discriminaciones contra los establecimientos particulares subvencionados, llegando a plantear que se prohíba la creación de nuevos colegios de este tipo de dependencia, de manera de favorecer a las escuelas municipales.

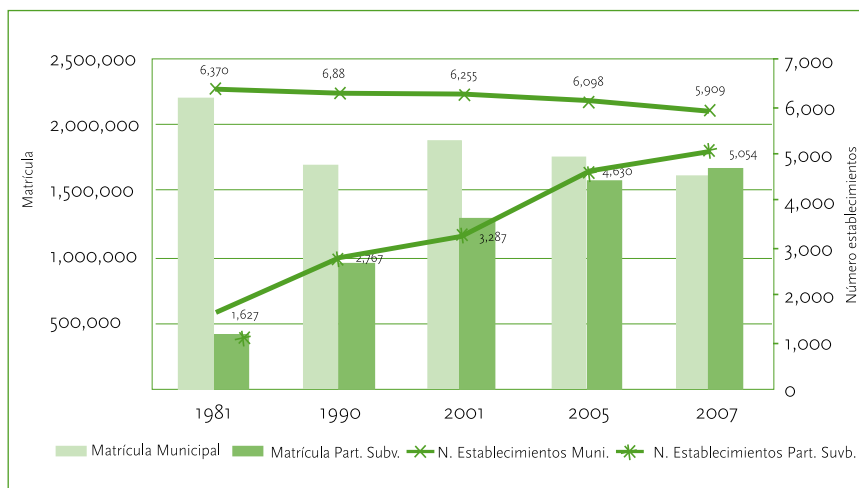
¿Qué es lo que muestra la realidad actual?

Como se puede apreciar en el gráfico a continuación, en los últimos 30 años ha habido una masiva migración desde escuelas municipales a colegios subvencionados.

Migración desde escuelas municipales



Al mismo tiempo, mientras cientos de miles de alumnos salen del sistema municipal, la cantidad de escuelas de dicha dependencia no sufre los mismos cambios. Así, la situación financiera de los municipios que han perdido más matrícula ha visto ajustados sólo sus ingresos pero no sus costos.



¿Cuáles han sido históricamente las razones por las cuales padres y apoderados han elegido sacar a sus hijos de escuelas municipales? Las encuestas muestran que son principalmente tres: la búsqueda de mayor

calidad de los aprendizajes; una mayor disciplina y mejor ambiente escolar; y finalmente una mayor certeza de que no habrán paros o movilizaciones que no permitan la realización de clases.

Existe abundante evidencia en cuanto a lo que, efectivamente, perciben los padres y apoderados sobre la calidad de los aprendizajes es cierto. Aun cuando se toma en cuenta la vulnerabilidad de los alumnos, su nivel de ingresos y el gasto por estudiante, los colegios subvencionados tienen mejores resultados que los municipales. Sin embargo, la situación es preocupante, pues el sistema como un todo posee una baja calidad, cosa que queda expuesta al ver los resultados de pruebas internacionales en las que nuestro país participa, como lo son las pruebas PISA y TIMMS.

¿Qué podemos hacer?

Es claro que si bien no existe una sola fórmula, hay experiencias e investigaciones que muestran algunos puntos clave para el mejoramiento de la calidad en educación.

Una de estas experiencias es la de una organización sin fines de lucro dedicada a la creación y ayuda en la gestión de escuelas públicas y “charter” en el estado de Nueva York (CEI-PEA). Esta experiencia es particularmente significativa ya que la matrícula total del sistema es mayor a los 3 millones de niños y jóvenes, cifra muy cercana a la totalidad de nuestro país. En segundo lugar, porque esta organización ha obtenido extraordinarios resultados en lugares de alta vulnerabilidad y pobreza, a lo cual se suma una alta concentración de población hispana, y el hecho de que varias de sus escuelas estaban “estigmatizadas” por los pésimos puntajes que se obtenían, en el pasado, en pruebas estandarizadas. Pese a todo esto, han logrado salir adelante.

¿Y cual es la causa del milagro? Se resume en una frase: no hay excusas.

Esto quiere decir que no hay razones que justifiquen que no se pueda hacer un buen trabajo en estas escuelas. No es permisible decir que algunos estudiantes no pueden aprender porque están en situación de vulnerabilidad, o que el dinero es muy escaso, o que los profesores no son lo suficientemente idóneos, o que las reglas no permiten una gestión eficaz. Menos aún que no se puede medir la calidad y efectividad de un profesor en base a los resultados de los alumnos.

En el fondo, es plantear un cambio en la forma de ver la educación. Nadie duda de la importancia de todos los factores antes mencionados a la hora de querer mejorar un sistema educativo, sin embargo, es necesario tener la disposición y la valentía para enfrentar el problema.

El modelo que se ha aplicado exitosamente en las escuelas asesoradas por CEI-PEA se basa en 6 puntos. Lo primero es tener una clara visión sobre cuáles son las metas y hacia donde va la escuela. Lo segundo es el foco en el aprendizaje. No es aceptable la frase “yo les enseñé, pero ellos no aprendieron”, la enseñanza y el aprendizaje deben tener una relación simbiótica, es decir, no puede existir uno sin el otro. Se plantea que tanto los estudiantes como los profesores tienen en las escuelas un trabajo: para unos es aprender, para otros es enseñar.

Lo tercero, son las expectativas. Como dice Seymour Fliegel, presidente del CEI y profesor por más de 30 años, no importa que los profesores y el director no tengan tan altas expectativas de los niños, pero lo importante es que las cumplan. Aquí lo clave es cómo se trata a los estudiantes, a los profesores, a la comunidad educativa. Si se les trata como personas inteligentes que podrán lograr sus metas, muy posiblemente así será. El cuarto punto es el sentido de propiedad, que los estudiantes y los padres puedan sentir en cuanto a que es “su” escuela. Y en esto es donde la libertad de elección, junto con un sistema de subsidio a la demanda, juega un rol clave.

El quinto punto es el tener escuelas “pequeñas” donde se pueda crear más fácilmente un sentido de comunidad, donde todos los profesores se conozcan entre ellos, y conozcan asimismo a todos los estudiantes. Está de más decir que una escuela pequeña en NY es una escuela grande, o muy grande en nuestro país.

Y el último punto es la facultad de las escuelas de tomar decisiones y ser responsables de ellas. La escuela debe ser considerada como el centro del cambio, y como tal, debe tener la capacidad de hacerse cargo de sus decisiones y sus resultados.

Como se ve, las propuestas que se han planteado desde el gobierno van en la misma dirección que lo expuesto anteriormente, siendo, además, coincidente con los estudios que muestran casos exitosos de educación en vulnerabilidad en nuestro país.

En este sentido, hace unos meses se dio a conocer el informe de la consultora McKinsey sobre educación, donde se muestra cuáles han sido las claves en los procesos de reformas exitosas. Aquí se plantea que toda reforma requiere de líderes. Los de sistemas exitosos estaban altamente motivados, e involucrados en mejorar resultados. El informe plantea, además, que quienes lideraban dichas reformas supieron aprovechar las circunstancias de cambio para promover los cambios, tales como: una crisis socio-económica, un informe crítico de alto perfil sobre el desempeño del sistema o un cambio en el liderazgo. Además, hubo un reconocimiento explícito en cuanto a que, para mejorar, se requiere disciplina y constancia. Finalmente, se estableció que dichos cambios permanecieron durante un período razonable de tiempo (6 a 7 años) y, por ende, se mantuvo la continuidad de la reforma a pesar de los cambios en el liderazgo político.

La reforma propuesta

Algunos de los puntos más destacados de la propuesta son:

- a.** Aumento de la subvención escolar preferencial (SEP) para los alumnos más vulnerables, hasta casi duplicar la subvención regular. Para el 20% de menores recursos (400.000 alumnos) la subvención llegará a \$82.000 al mes el próximo año. Para el siguiente 20% (400.000 alumnos), alcanzará los \$78.000 al mes.
- b.** Beca “Vocación de Profesor”: los alumnos que ingresen a estudiar pedagogía y que obtengan más de 600 puntos en la PSU recibirán una beca por el 100% de la matrícula de toda su carrera. Si obtienen más de 700 puntos recibirán, además, \$80.000 mensuales. Y si obtienen más de 720 puntos recibirán, además, una beca para estudiar un semestre en alguna de las mejores universidades extranjeras.
- c.** Aumento de la asignación de excelencia pedagógica, que será otorgada en función del desempeño y no de la antigüedad, para premiar a los mejores profesores del sistema municipal y particular subvencionado.
- d.** Plan especial de retiro voluntario: los profesores que trabajen en jornada completa y tengan 11 años o más de antigüedad, podrán acceder a un plan especial de retiro por hasta \$20.000.000. Los que lo hagan en jornada parcial, recibirán un bono proporcional a esas horas.

e. Los directores de colegios serán elegidos por concurso público y un sistema de Alta Dirección Pública Pedagógica. Además, se incrementarán sustancialmente sus ingresos, aumentando la asignación directiva.

f. Se establecerán convenios de desempeño para los directores, de forma que existirá claridad en las metas y evaluación a que serán sometidos. Su permanencia en el cargo dependerá de su desempeño.

g. Se entrega a los directores la libertad para constituir sus equipos directivos donde podrá elegir a su subdirector, inspector y jefe técnico. Además, se podrá desvincular cada año a los docentes de peor desempeño, hasta en un 5% de la dotación.

¿Qué tan revolucionarias son las propuestas?

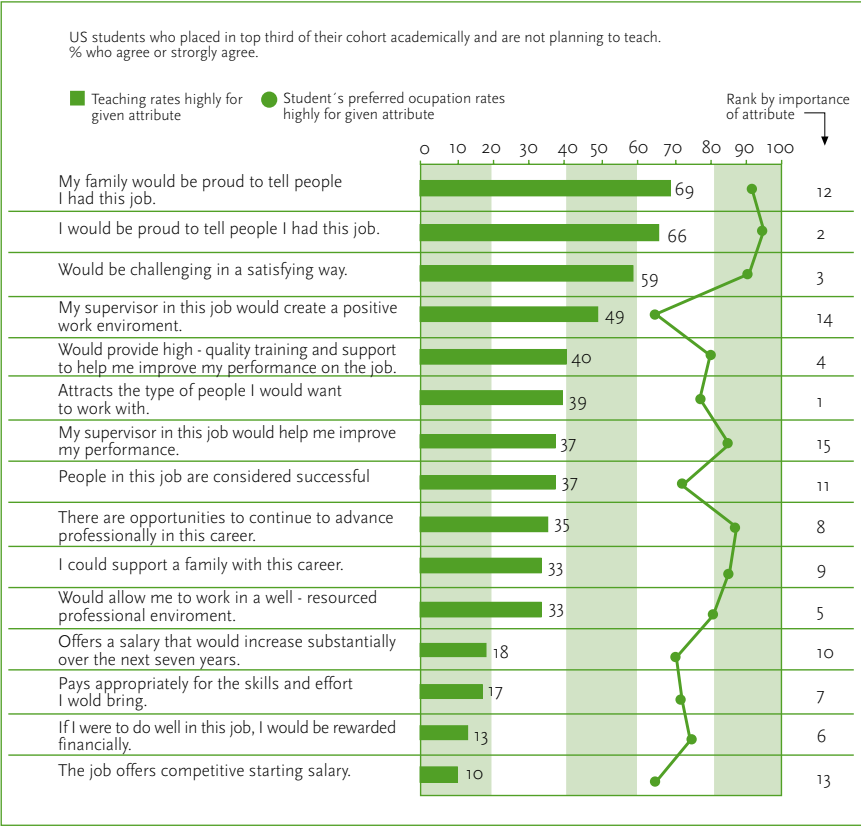
Tal como se mostró al inicio, muchas de las ideas planteadas no son nuevas, ni muy distintas de las planteadas en el pasado. La diferencia clave está en el hecho de que, por primera vez, se les ha dado forma en un proyecto de ley y hay disposición a enfrentar los grupos de interés.

Hay algunas propuestas que son especialmente influyentes en el fondo del sistema educativo, y son aquellas que causan efectos de primer orden en las escuelas y en las aulas. Por ejemplo, el hecho de que los directores de los establecimientos sean elegidos por un sistema de Alta Dirección –donde se pueda fijar el perfil requerido según la realidad local– junto con el convenio de desempeño, son medidas que elevan la categoría de la profesión.

Asimismo, la beca para atraer a los mejores puntajes en la PSU a estudiar pedagogía introduce un aire fresco que verá sus consecuencias en al menos 5 años más, pero apunta al fondo del problema, ya que es evidente que un buen profesor hace toda la diferencia dentro de la sala de clases. Es además, una política que está sustentada no sólo en los incentivos económicos, sino también en la motivación y prestigio de la carrera docente, es mucho más eficaz.

En una encuesta de la consultora McKinsey a los 1.500 mejores alumnos que egresaban del colegio, se les preguntaba cuáles eran los factores que más influían en la elección de su carrera, los resultados son decisivos. Mientras las razones más importantes eran las relacionadas con el sentimiento de orgullo,

motivación y desafío, las menos relevantes son las que tienen que ver con los salarios y recompensas financieras.



Por último, el dar a los directores la facultad de poder elegir su equipo directivo y de cambiar al 5% de peor rendimiento, es un cambio muy profundo en relación con los incentivos con los que trabajan todos los profesores. Hay quienes han sostenido que este es un porcentaje muy marginal para generar un cambio mayor, sin embargo cambia la estabilidad total que existe hasta el presente, con lo cual ya no hay garantía de que al tener un mal desempeño no hay consecuencias inmediatas.

En los últimos días ha surgido un debate acerca de si las propuestas hechas por el gobierno contemplan los recursos necesarios para llevarlos a cabo. Específicamente, se ha dicho que el plan de retiro de profesores en edad de jubilar, junto con la posibilidad de cambiar a un porcentaje de profesores que demandaría su indemnización no podría completarse por falta de capacidad financiera. Al respecto, es posible ver que en el informe¹ que la Dirección de Presupuestos ha preparado al analizar este proyecto de ley, se contemplan 72.746 millones para el plan de retiro que serán entregados directamente por el gobierno, junto con casi 200.000 millones de adelanto en subvenciones a las escuelas. A esto, además, hay que sumar los 30.000 millones de libre disposición que se planean entregar. Un resumen de los costos asociados se puede ver en el siguiente cuadro:

Millones \$ 2011					
Artículo	Concepto	Año 2011	Año 2012	Año 2013	Año 2014
1°	Proceso de selección de directivos		1.100	1.100	1.100
3°	Fondo de asesorías		750	750	750
4°	Bono especial docentes jubilados	7.935			
5°	Incremento de Subvenciones	0	23.966	29.048	29.339
8°	Apoyo a la educación Municipal	20.000	10.000		
8° transitorio	Asignación de Excelencia Pedagógica		6.275	9.064	11.852
Décimo 2° trans.	Aporte Extraordinario		26.781	30.453	15.512
Décimo 2° trans.	Anticipo de Subvenciones	855	72.700	82.477	42.845
Indicación numeral 9)	Indemnizaciones retiro (letrag) y I) art 72, Est Doc	456	17.65	18.081	18.081
Indicación numeral 13)	Incremento Subvención Concentración	10.437	11.079	11.186	11.186
Total		39.683	170.276	182.159	130.665

Conclusiones

La educación ocupa un sitio de capital importancia en la vida de todo ser humano, no tan sólo por la entrega de los conocimientos y destrezas que permiten desenvolverse en el mundo e ingresar plenamente a la vida en comunidad, sino también porque permite el máximo desarrollo de las potencialidades de cada persona, tanto en lo humano, como en lo espiritual.

Por eso mismo es que la expectativa y la esperanza que se entregue a través suyo van a producir un efecto profundo en nuestra sociedad, que aspira a un desarrollo completo para las personas. Si bien las propuestas planteadas en la reforma educacional no son ideas absolutamente novedosas, se ha mostrado la fuerza, el liderazgo y la decisión de llevarlas a la práctica como nunca antes se había visto.

1. Informe financiero actualizado, número 139 del 20.12.10.

Algunas de las propuestas apuntan al centro del sistema educativo, como la de elevar la calidad futura de los profesores, resaltar la importancia para nuestra sociedad del trabajo que realizan los educadores, entregar mayores incentivos y responsabilidades al director y su equipo directivo. Asimismo, el gobierno ha planteado un mayor gasto financiero que tiene correlación con la magnitud de los cambios propuestos. Más que un gasto, es una inversión en capital humano cuyos frutos veremos en el futuro cercano.

Se suele decir que los cambios en educación toman muchos años en mostrar sus efectos. Es precisamente por esta misma razón que ya no es posible seguir esperando, se necesita un cambio ahora.

Temas Internacionales

Reforma de la Cancillería. Un tema que sigue pendiente

• 3 de noviembre de 2010 •

Chile es un país que está cada vez más inserto en el contexto internacional. Esta realidad hace necesario reformular—como ya lo han hecho otros países— los sistemas de gestión de su política exterior. Para ello la estructura orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores debe responder a las exigencias de eficiencia, flexibilidad y oportunidad que el campo internacional está demandando.

La reforma de la Cancillería sigue siendo un tema pendiente. Aunque desde hace más de una década viene siendo tema de discusión, incluso con varios proyectos de ley –el último de los cuales se presentó a fines de la administración pasada– todavía no hay grandes avances. Lamentablemente esta última iniciativa era bastante tímida, pues sus modificaciones apuntaban a algunas situaciones coyunturales del momento de su elaboración, evitando reconocer la necesidad de cambios que permitan a la Cancillería enfrentar los desafíos del siglo XXI. Lo anterior hizo que fuera muy difícil que se llegara a consenso y la tramitación del proyecto se paralizó.

Una reforma de verdad, debe buscar que el Ministerio de Relaciones Exteriores sea la expresión de una concepción moderna del Estado, donde la Cancillería –asumiendo un rol subsidiario– desarrolle su función de forma ágil, eficiente y eficaz, evitando promover cambios cosméticos que perpetúen las falencias actuales.

En este sentido llama la atención la demora por abordar este tema, considerando que todos los sectores coinciden en que es una necesidad apremiante. En efecto, sectores políticos, empresariales, académicos y de los gremios de la propia Cancillería, coinciden en lo sorprendente de la falta de cambios, tratándose de un país tan internacionalizado como Chile.

No es para menos. La última reforma de la Cancillería se realizó a fines de los setenta,¹ cuando se armonizaron leyes y conceptos provenientes de los años sesenta. Luego, diversos intereses han conspirado para que las declaraciones a favor de la modernización se quedaran sólo en eso, revelando que, tal vez, nadie quería verdaderamente un cambio hacia una institución eficiente y profesional. En efecto, los sucesivos gobiernos han valorado la gran discrecionalidad que permite el marco legal; los gremios involucrados han visto en las leyes que los rigen un sistema predecible y de estabilidad que privilegia la antigüedad sobre el mérito; el empresariado quedó tranquilo con la creación de ProChile y con el rol de Hacienda en los nombramientos del área económica; y la academia ha percibido en la falta de reforma un espacio para aportar, pero que, hasta ahora ha sido recibido sin mayor convencimiento por parte del edificio Carrera.

Hoy, esta situación debe cambiar por el bien de Chile. La Cancillería que necesita el país para enfrentar el siglo XXI no puede seguir los rígidos moldes

1. DFL 33 de 1979 y DFL 161 de 1978.

de los años de la guerra fría, donde lo político y lo económico no conversan –para qué decir de los temas emergentes, como los ambientales o energéticos– produciéndose descoordinaciones y pérdida de talentos existentes en la Cancillería, o de incentivos para que profesionales de excelencia ingresen a ella.

Un país internacionalizado

Una premisa central a tener en cuenta para el esfuerzo modernizador de la Cancillería, es que Chile es un país profundamente internacionalizado. Tanto sus vínculos políticos como económicos requieren de una diplomacia de calidad que lo provea de oportunidades más allá de sus fronteras y del necesario entorno de paz y seguridad que precisa su opción de desarrollo.

En efecto, Chile ha basado su crecimiento en un modelo abierto al exterior, que ha llevado a un comercio internacional del país equivalente a más de 75% del PIB². Asimismo y producto de la apertura y el éxito del modelo, Chile no sólo ha recibido más de USD 75 mil millones en inversión extranjera directa (DL 600)³, sino que ha comenzado a invertir fuera una cifra que hoy se estima alcanza los USD 54 mil millones⁴.

Pero Chile no es sólo un país internacionalizado por sus vinculaciones económicas. Hoy sus necesidades de interacción con el mundo abarcan la ciencia y tecnología, las fuentes energéticas y la protección del medio ambiente, todos aspectos que la nueva Cancillería deberá abordar en forma más sistemática.

En cuanto a las relaciones políticas, Chile es un país muy diferente al de 1979 cuando se hizo la reforma que actualmente nos rige. Hoy el sistema multilateral exige mayor capacidad negociadora, y a nivel regional y hemisférico, existen nuevos foros en los que no se puede estar ausente, si se quiere salvaguardar los legítimos intereses de la nación.

Por otro lado, existen nuevos esquemas en las relaciones internacionales. Por ejemplo, la Unión Europea, cuya centralización y amplitud de facultades

2. A partir de cifras del Banco Central.

3. Fuente: Comité de Inversiones Extranjeras.

4. Fuente: ProChile.

cedidas por los Estados parte a la Comisión Europea, invita a un cambio en los moldes clásicos de la relación con Europa desde un bilateralismo con cada Estado hacia una relación bilateral consolidada con Bruselas.

Pero la internacionalización también ha llegado a otros actores. En el Ejecutivo, muchos ministerios y servicios deben relacionarse con sus similares en el exterior, haciendo que la Cancillería deba cumplir un rol coordinador muy importante para alinear las acciones sectoriales con los objetivos de política exterior.

Finalmente, Chile no es Santiago en cuanto a su internacionalización, pues muchas de las regiones donde se producen y extraen los productos de exportación, tienen profundos vínculos con países vecinos. Llevar la Cancillería a esas regiones es un desafío pendiente.

La reforma de las cancillerías es un tema global

No sólo Chile se ha visto en la necesidad de reformular sus sistemas de gestión de la política exterior. Varios otros países que han experimentado transformaciones en sus economías y desarrollo económico acelerado se han enfrentado a la misma disyuntiva.

En España, cuyos cambios en las últimas décadas son evidentes, se analizó el tema a través de una comisión instituida en junio de 2004⁵. Dicha instancia señalaba, en su diagnóstico, casi las mismas falencias que hoy vemos en nuestra Cancillería. A saber: escasa planificación de la acción exterior; insuficiencia en la coordinación interministerial; inadecuación de los procedimientos de la gestión de personal, administrativa y financiera; y limitaciones presupuestarias. La comisión propuso abordarlos desde seis enfoques: planificación y coordinación; modernización; profesionalización; especialización; homogeneidad; y simplificación de procedimientos, desarrollándolos a partir del reconocimiento de los cambios en la realidad mundial y en las regiones de interés de España. Lo anterior, sin perjuicio de reconocer la necesidad de proyectar una imagen distintiva del país, acorde a las nuevas exigencias de responsabilidad internacional.

5. Orden PRE/2046/2004, de 25 de junio, Acuerdo de Consejo de Ministros que crea la Comisión para la Reforma Integral del Servicio Exterior.

A nivel más global, existen análisis que se refieren a la necesidad de “aggiornar” los servicios exteriores de los diferentes países. Todos ellos coinciden –en gran medida– en el diagnóstico y las soluciones. Por ejemplo, el Profesor Kishan Rana del Instituto del Servicio Exterior de la India observa⁶ que los cambios en las cancillerías comienzan en 1990 con el fin de la Guerra Fría y tienden a profundizarse en aquellos servicios que se dan cuenta de la necesidad de redefinir su gestión de acuerdo al nuevo escenario. Rana reconoce que en muchos ministerios de países en desarrollo hay una reticencia enraizada a los cambios y que uno de sus efectos es mantener las formas sin preocuparse por la sustancia. Destaca, sin embargo, que los países asiáticos y algunos de Europa Central han avanzado decididamente en sus reformas.

Son llamativas sus conclusiones respecto a la necesidad de “empoderar” a las embajadas y misiones para que puedan responder a las múltiples demandas –provenientes de su país y de la propia sede– pues se hace difícil hacer un monitoreo detallado desde cada cancillería. Notable, también, es su referencia a la reforma del Ministerio de RR.EE. británico (CFO), destacando que redujo su personal en direcciones geográficas para aumentarlo en las temáticas, y aceptando la creciente proporción de temas transversales por sobre los bilaterales. También hace referencia a la tendencia a incorporar el comercio a los ministerios de relaciones exteriores y a cerrar embajadas pequeñas consolidándolas en misiones mayores y concurriendo desde éstas. Una especie de “hub” diplomático para ciertas áreas del mundo. Sin embargo, lo más importante, es su definición del recurso humano de cada cancillería como su único recurso real, y un área donde los sistemas de gestión y evaluación del sector privado pueden ser muy exitosos en la detección y promoción de talentos.

El caso del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile

De acuerdo a nuestra Constitución, es atribución especial del Presidente de la República conducir las relaciones internacionales con las potencias extranjeras. Él ejecuta la política exterior –a través del Ministerio de Relaciones Exteriores– ajustándose a principios permanentes mantenidos a través de la historia, tales como:

6. Véase “Foreign Ministries: Change And Reform”, <http://www.diplomacy.edu/conferences/mfa/ForMin.pdf>

1. Apego al derecho internacional
2. Respeto a los tratados
3. Solución pacífica de las controversias
4. Respeto y promoción de los derechos humanos
5. No intervención en asuntos internos de otros Estados soberanos
6. Rechazo de toda forma de terrorismo

Estos principios deben ser fortalecidos decididamente, pues son los pilares que permiten el mantenimiento de la paz, la buena convivencia entre las naciones y la cooperación internacional. No obstante lo anterior, es indispensable hacer notar que sólo los tres primeros se pueden encontrar -en cuanto principios- plasmados frecuentemente en la bibliografía referida al Ministerio de RR.EE.

Lo anterior es importante, considerando que la significativa evolución del derecho internacional se ha traducido en un aumento progresivo del ámbito de su aplicación estableciendo nuevas obligaciones a los Estados e impactando de manera directa sus ordenamientos jurídicos internos. Ello exige un nuevo enfoque de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno a través de la adecuación de las normas vigentes en la materia.

En síntesis, para que un proyecto de modernización comprensivo pueda avanzar, es necesario que alcance un consenso político en torno a este marco conceptual, y considerar la evolución de nuestras relaciones exteriores no sólo desde el punto de vista de la libertad económica, sino que también desde la evolución del derecho internacional. A partir de estos presupuestos y la historia reciente, se hará posible proyectar al futuro los principios de la política exterior de Chile, y consolidar la estabilidad de su actuar en el campo internacional.

A la luz de estos mismos principios los gobiernos podrán llevar adelante sus planes y programas de acción para el período que corresponde a su administración, fijando sus objetivos y lineamientos respecto de sus relaciones con el mundo. Gracias a lo anterior, se podrá obtener una política exterior coherente que logrará imprimir en la opinión pública -interna y mundial- una percepción de eficiencia, que potencie la imagen país que Chile debe proyectar al mundo.

Conocido este marco, será entonces necesario ratificar la misión de la Cancillería o modificarla en consecuencia. Actualmente, el Artículo 1º de su Estatuto Orgánico⁷ señala:

“El Ministerio de Relaciones Exteriores es el Departamento de Estado encargado de la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formule el Presidente de la República.

En consecuencia, le corresponderá, entre otras materias, coordinar las actividades de los distintos ministerios y organismos públicos en aquellos asuntos que inciden en la política exterior e intervenir en todo lo relacionado con la determinación y demarcación de las fronteras y límites del país, así como en todas las cuestiones que atañen a sus zonas fronterizas y a sus espacios aéreos y marítimos y a la política antártica, en general”.

Como se puede notar, el término “política exterior” es asumido en forma amplia, sin referencia explícita al desarrollo del país o a las materias de negociación económica internacional, de cooperación o de asistencia consular, entre otras. Esa situación debiera subsanarse mediante una definición de política exterior que incorpore los grandes lineamientos y estrategias de política económica y social del país, que ponga énfasis en los intereses concretos de la nación.

Una definición concreta de la misión del Ministerio de RR.EE. servirá de antecedente de su estructura orgánica y su estatuto de personal.

Estructura orgánica de la Cancillería

La estructura de la Cancillería debe responder a las necesidades de eficiencia, fluidez y oportunidad que el campo internacional de hoy exige. Por lo tanto, se debe buscar un esquema de funcionamiento flexible y horizontal, que tenga una presencia internacional suficiente, pero no excesiva y en la cual se privilegie adecuadamente el rol principal de la institución, es decir el trabajo político, económico y consular, mediante el apoyo de una gestión administrativa moderna.

7. Véase DFL 161 de 1978.

Debe considerarse, además, que en materia de relaciones exteriores el Ejecutivo ya no es el único actor. En efecto, hoy es posible hablar de la diplomacia parlamentaria y empresarial, donde los distintos sectores aúnan esfuerzos para lograr objetivos relevantes para el país, en consecuencia, el tamaño de la Cancillería y su forma de actuar debe pensarse considerando estos elementos.

Lo anterior implica tomar decisiones respecto de la cobertura, estructura, dotación y gestión de misiones en el exterior y de sus direcciones en Chile. Durante estos últimos 20 años nunca se ha hablado sobre la estructura de la red de embajadas, misiones, consulados y oficinas comerciales, que consumen la mayor parte de los más de 125 millones de dólares que contempla el presupuesto del Ministerio. Analizar si esas misiones están en los lugares adecuados y si esa ubicación es coherente con los objetivos de política exterior es indispensable a la hora de hablar de reformar el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Además, se deben definir las sedes que, por la multiplicidad de intereses que hay que promover y cuidar, deberán manejarse centralizadamente, y cuáles serán atendidas por sus poderes regionales. Esta evaluación debe hacerse, también, en relación con las misiones multilaterales, consulados y oficinas comerciales.

Algunos ejemplos. Las relaciones políticas y comerciales con Estados Unidos y su multiplicidad de centros de interés nos obligan a revisar la distribución de nuestra presencia en dicho país; la estructura de la Unión Europea debe ser un factor relevante para racionalizar la permanencia de misiones residentes en el viejo continente; en lo vecinal priman interacciones de amplio espectro, cruzándose variables políticas en casi todos los temas; en cuanto a las misiones multilaterales hay que ver en cuáles se tratan temas de impacto real en plazos breves y en cuáles se ven materias de concreción más lejana.

En cuanto a las oficinas comerciales, Latinoamérica concentra sólo el 15% de nuestras exportaciones, sin embargo, hay 18 oficinas comerciales, lo que contrasta con otras regiones, como el Asia Pacífico que tiene enormes diferencias culturales con nuestra región y que concentra el 34% del destino de nuestras exportaciones. En esta zona sólo contamos con 11 oficinas comerciales. Por otro lado, Estados Unidos es el principal comprador de

nuestras exportaciones no tradicionales, sin embargo hay regiones en los que no hay oficina comercial, como Boston, Seattle o Denver. ¿Es esta distribución la adecuada para diversificar los envíos?

Otro elemento que debe ser analizado es la conveniencia de mantener el trabajo de promoción comercial como parte de la Cancillería (ProChile). Esto pasa por definir cuál es el objetivo de política exterior que se persigue con el acercamiento comercial a los distintos países. Si se asume que no existen dichos objetivos y que los intercambios comerciales sólo buscan mejores oportunidades para la economía nacional, entonces será pertinente plantearse la migración de dicha repartición a otro ministerio más asociado con el vínculo oferta-demanda y la actividad económica, como es el Ministerio de Economía, o distribuirlo en más ministerios (ej. Agricultura) de acuerdo a una evaluación sectores-mercados.

Evidentemente la tarea no es fácil, ya que para hacer un correcto análisis de la situación deben considerarse también parámetros no cuantificables como los aspectos políticos, la influencia internacional, las visiones coincidentes con otros países, las relaciones históricas y las características de la colonia chilena residente, entre otros. A ello se suma lo delicado que puede ser cerrar embajadas, misiones, consulados y oficinas comerciales. Sin embargo, estimamos que si estas decisiones son fundadas, y adoptadas con coherencia, debieran ser aceptadas, ya que la necesidad de optimizar los recursos presupuestarios es una realidad para todos los países. Estos son los análisis que debe producir la Dirección de Planificación de la Cancillería, sin embargo, durante mucho tiempo ha estado desperfilada y con pocos recursos humanos y materiales.

Estatuto de personal

La nueva orgánica de la Cancillería necesitará que sus plantas de personal también deban adecuarse. La estructura del Servicio Exterior chileno está definida por normas muy antiguas, cuya última adecuación importante se efectuó hace treinta años. Hoy esas regulaciones juegan en contra de un servicio idóneo para un país inserto en un mundo globalizado. Estas reglas han llevado a una planta de escasa movilidad, con una planta de funcionarios etariamente desalineada con sus puestos y con menos responsabilidades que sus pares de otros países. Por lo mismo, se desperdician conocimientos, capacitación y experiencia.

Una diplomacia moderna debe apuntar a un diseño que potencie la mezcla de experiencia y conocimientos, que sea más horizontal y en el cual sean las funciones las que determinen las jerarquías. Esto implica dejar atrás el modelo actual que asigna cargos de acuerdo a la antigüedad y no a la competencia de los funcionarios. Asimismo, se necesita un sistema de evaluación adecuado que vincule el análisis del trabajo realizado con los objetivos de política exterior y que también sirva para las aspiraciones de labores futuras sin que el ascenso de un funcionario signifique el descenso de otro. Así es como funcionan las cancillerías más eficientes en países de perfil similar al chileno.

Considerando lo anterior se torna indispensable privilegiar la excelencia y el mérito sobre toda otra consideración -habida cuenta de una necesaria valoración de la experiencia- y al mismo tiempo incorporar incentivos adecuados para el desarrollo profesional de los miembros del Ministerio.

Sin embargo, el servicio exterior debe seguir siendo concebido como una carrera y mantenerse dotado de la estabilidad necesaria para cautelar la ejecución de la política exterior desde una óptica de Estado. No obstante, el hecho de ser una carrera no debe significar una verticalidad paralizante, por lo que es necesario incorporar conceptos de gestión por competencias que permita que siempre esté la mejor persona en cada puesto de la nueva estructura.

La planta profesional y técnica asociada al trabajo central de política exterior debe ser la llamada a complementar las labores específicas del trabajo del servicio exterior, como también dar continuidad a los temas. Así, es necesario que profesionales de las relaciones internacionales, de materias económico-comerciales, de aspectos vinculados con las fronteras, de los asuntos antárticos y de cooperación, entre otros, estén presentes.

Lo administrativo, a cargo de profesionales y técnicos competentes, debe buscar una gestión eficiente y constituir el imprescindible apoyo a la gestión. Su labor debe ser procurar que se logren los objetivos y metas de la Cancillería proveyendo los recursos y la gestión necesaria.

Conclusión

La capacidad real y potencial de que dispone Chile para actuar en el mundo, depende no sólo de su territorio, ubicación, recursos naturales y desarrollo

tecnológico, sino de cómo se articulan estas condiciones para generar valor para los chilenos.

La Cancillería debe tener la capacidad de coordinar las acciones que favorezcan esa creación de valor, sin dejar de lado los aspectos relativos a la seguridad nacional, en cuya acción le sigue correspondiendo un rol de primera línea. Lograr una reforma verdadera que coloque a nuestra Cancillería mirando al futuro no es fácil, pero es una responsabilidad que el gobierno no puede soslayar. Se necesitará trabajo y liderazgo para hacerlo una realidad.

Reforma a la Cancillería (II). El servicio exterior

• 2 de diciembre de 2010 •

Este trabajo corresponde a la segunda parte de propuestas de reforma a la Cancillería. Se centra en el servicio exterior, pues es una parte fundamental del recurso humano y primer paso para reestructurar la gestión de la política exterior. Una diplomacia moderna debe armonizar experiencia y conocimientos, dejando atrás los actuales modelos que privilegian más la antigüedad que la competencia profesional.

Por qué el servicio exterior

En el documento N° 65 de Ideas & Propuestas nos referimos a la largamente esperada modernización del Ministerio de Relaciones Exteriores. Recordamos que la última reforma de la Cancillería fue en los años setenta y considerando los cambios que ha enfrentado el mundo desde entonces, concluimos en que es indispensable plantearse nuevamente una reestructuración. Adicionalmente señalamos que el punto central de las modificaciones debe orientarse hacia modernizar aspectos relacionados con la gestión de la política exterior.

Hemos querido profundizar en la materia poniendo especial énfasis en lo que dice relación con el servicio exterior –cuya estructura y funcionamiento están definidos por normas de hace más de treinta años¹– ya que estimamos que este constituye uno de los principales instrumentos de gestión política exterior. Hoy, la estructura del servicio exterior chileno es una verdadera camisa de fuerza que juega en contra de nuestra diplomacia profesional, haciéndola poco idónea para enfrentar el desafío de un país inserto en un mundo globalizado.

Las regulaciones que afectan al servicio exterior implican hoy categorías (grados) desalineadas con los niveles funcionales efectivos y un promedio de edad en cada una de ellas mayor al deseable, debido a la poca movilidad en la planta funcionaria. Lo anterior hace que los esfuerzos realizados para elevar los requisitos de ingreso y promover el perfeccionamiento se desperdicien, al ser imposible aprovecharlos adecuadamente dadas las rigideces para asignar los cargos.

Un punto aparte constituye el exiguo y obsoleto esquema de remuneraciones y compensaciones que dificulta atraer a los mejores profesionales. Este sistema también atenta contra un desempeño de mayor efectividad en el extranjero. Baste señalar que los sueldos base fueron establecidos en la década de los sesenta y que para el trabajo en el exterior no se contemplan asignaciones por destinos que impliquen mayores riesgos o dificultades para ejercer el cargo adecuadamente, lo que constituye una herramienta esencial para la vinculación con el medio.

1. DFL 33 de 1979.

Lo anterior nos lleva a reflexionar sobre lo que se debe esperar de una diplomacia moderna, la que estimamos debe apuntar a un diseño que potencie una mezcla de experiencia y conocimiento, que sea más horizontal y en la cual sean las funciones las que determinen las jerarquías. Esto implica dejar atrás el modelo actual que asigna cargos de acuerdo a la antigüedad y no a la competencia de los funcionarios.

Asimismo, se necesita un sistema de evaluación adecuado, que vincule los resultados con la contribución individual y colectiva, según los objetivos de política exterior, dejando atrás el modelo de calificaciones actual, marcado por la discrecionalidad y la disparidad de criterios entre un año y otro. Adicionalmente se debe procurar evitar, o al menos aminorar, los efectos del esquema vigente de “suma cero”, donde el ascenso de un funcionario significa inexorablemente el descenso de otro.

A su vez, el servicio exterior debe seguir siendo concebido como una carrera -con un ingreso y término establecido- y dotado de la estabilidad necesaria para cautelar la ejecución de la política exterior desde una óptica de Estado.

El escalafón

El principal obstáculo para “rentabilizar” la planta diplomática de la Cancillería y aplicar herramientas modernas como un modelo de gestión por competencias, es la estructura del escalafón del servicio exterior. Actualmente, éste está conformado por siete categorías con sus correspondientes denominaciones diplomáticas, siendo su perfil el siguiente:

Categoría Exterior	EUR	Denominación Diplomática	Número Cargos	Número Cargos efectivos	Edad Promedio	Porcentaje T. Profesionales Aprox.
1ra	3	Embajador	93	93	60 ²	25% ³
2da	4	Ministro Consejero	68	68	58	50%
3ra	5	Consejero	80 ⁴	79	54	80%
4ta	7	Primer Secretario	83 ⁵	77	49	90%
5ta	10	Segundo Secretario	85	85	41	100%
6ta	13	Tercer Secretario	105	48	34	100%
7ma	16	Tercer Secretario 2da	60	18	30	100%

2. Sólo considera embajadores de carrera.

3. Sólo considera embajadores de carrera.

4. Ley 19.115.

Estas siete jerarquías no coinciden con los niveles funcionales de las unidades del ministerio (embajadas y direcciones), las cuales -a lo más- tienen cuatro niveles:

Exterior	Chile
Embajador	Director
Jefe de Cancillería	Subdirector
Jefe de Departamento	Jefe de Departamento
Encargado Temático	Encargado Escritorio

De esta forma, para hacer coherente la estructura del servicio exterior con sus funciones, la planta del servicio debiera tener en cuenta y acomodarse a esta realidad.

Adicionalmente, la planta del servicio exterior debiese aspirar a contemplar grados o jerarquías lo suficientemente amplios para motivar la competencia individual y, a su vez, hacer que la evaluación de cada funcionario se base en el desempeño de sus competencias en cargos cuyos perfiles hayan sido previamente definidos en virtud de objetivos claros y medibles.

Una planta inmadura

Otra debilidad que presenta el actual escalafón del servicio exterior es la distribución etaria de los funcionarios. Los embajadores de carrera (1ª Cat. Ext.) tienen un promedio de edad de 60 años, mientras que el de los ministros consejeros (2ª Cat. Ext.) es de 58 y en los consejeros (3ª Cat. Ext.) de 54 años. A su vez, la formación universitaria completa tiene una distribución inversa a dichos niveles, situación que se produce por los diversos criterios de ingreso que han existido en los últimos cuarenta años, tales como la no exigencia de título profesional o los concursos extraordinarios.

5. Ibid.

El problema que genera esta distribución es que, al ser escasa la movilidad y excesivamente jerárquica la estructura, los niveles secundarios envejecen sin tener experiencia ejecutiva relevante, lo que luego afectará su desempeño cuando asciendan a cargos de responsabilidad.

Recordemos que a la Academia Diplomática (7ª Cat. Ext.) ingresan profesionales de aproximadamente 27 años, quienes tienen su primer ascenso tras 4 años y luego tardan un promedio de 8 años en ascender cada categoría, proyección que los encontrará en edad de jubilar antes de llegar a la categoría más alta.

Si a esto se agrega que la rigidez jerárquica hace que los cargos se asignen de acuerdo a la antigüedad que entrega este escalafón de siete grados y no por las competencias de cada cual para ejercer determinada función, tenemos que nuestros diplomáticos pasan los años más productivos y dinámicos ejerciendo puestos de poca responsabilidad. Esto implica un bajísimo retorno al Estado considerando su preparación académica, su experiencia en el exterior y su perfeccionamiento. Con el sistema vigente, Chile pierde generación tras generación de diplomáticos.

La solución a este problema pasa por considerar un escalafón de menos categorías o grados, con el objeto de alinearlas competitivamente con los niveles funcionales de la Cancillería. Grados más amplios permitirían a sus integrantes postular a los puestos de acuerdo a perfiles y competencias definidos, en una -aún pendiente- estructura pensada de acuerdo a la misión y objetivos del Ministerio.

Esta nueva planta podría concretarse mediante la fusión de las categorías actuales según muestra la tabla siguiente. En ella se mantiene el número de plazas en la 1ª categoría de embajadores por su naturaleza especial y se fusionan las actuales 2ª y 3ª en una nueva 2ª categoría. Las actuales 4ª, 5ª y 6ª se fusionan en una nueva 3ª categoría. A ella se agregaría una 4ª categoría con grado 10 EUR correspondiente a los alumnos de la Academia Diplomática. Para el paso de la nueva 3ª categoría a la nueva 2ª se puede considerar un examen de pertinencia y conocimientos o la acreditación de un postgrado calificado.

Categoría Exterior	EUR	Denominación Diplomática	Número Cargos	Edad Promedio	Porcentaje T. Profesional Aprox.
1ra	3	Embajador	93	59	25%
2da	4	Según perfil cargo	147	55	66%
3ra	7	Según perfil cargo	210	42	96%
4ta	10	Academia	18	30	100%
			468		

Esto debiera redundar en un sistema de movilidad meritocrática sin dañar el “activo” de los funcionarios mayores, su antigüedad, pero abriendo los puestos a una competencia basada en capacidades que debiera tener efectos en un mejor resultado institucional. La adecuación de los grados EUR por la vía de la supresión de los cargos que hoy no se utilizan, implicará hacer más competitiva la carrera diplomática frente a otras alternativas profesionales luego del egreso de las universidades.

La aplicación de este nuevo esquema puede ser la siguiente:

Nivel Funcional	Exterior	Chile	Grado Acreditación y Compensación	Requisitos	Origen
1	Embajador	Director	Embajador	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	Nombramiento
2	Jefe de Cancillería	Subdirector	Ministro Consejero	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	2ª Cat. Ext.
3	Jefe de Departamento	Jefe de Departamento	Consejero	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	2ª y 3ª Cat. Ext.
4	Encargado Temático	Encargado Escritorio	Primer Secretario	Competencias Funcionales, Conductuales y Experiencia	3ª Cat. Ext.

El nivel funcional 1 se proveería por nombramiento como en la actualidad, mientras que los siguientes se ocuparían luego de un proceso de postulación

competitiva. La 2ª Categoría Exterior estaría disponible para ocupar el Nivel Funcional 2, mientras que la 3ª Categoría Exterior haría lo propio con el Nivel Funcional 4. Para el caso de puestos del Nivel Funcional 3, ambas categorías podrían postular.

Perfiles de cargos y gestión por competencias

La implementación completa de un esfuerzo por la excelencia pasa porque los funcionarios puedan postular a los puestos. Cabe señalar que el Estado ya se encuentra comprometido en un proceso de profesionalización de su gestión, siendo una de sus bases los sistemas de concursabilidad meritocrática, hoy recogidos en las últimas actualizaciones del Estatuto Administrativo. En el caso de la Cancillería, se requerirá concretar el proyecto de gestión por competencias, insertándolo en un nuevo modelo integrado de gestión de política exterior, para procurar cumplir con la misión⁶ del Ministerio de RR.EE.

Para su implementación, se deberá diseñar la estructura de cargos de la Cancillería, tanto en Chile como en el exterior bajo una óptica flexible –tipo cartera o portafolio-, de tal manera que permita acomodarla a las prioridades y objetivos presentes. Luego de ello se debiera levantar las descripciones de funciones asociadas a cada cargo o familia de cargos, tanto en el exterior como en Chile y los perfiles y competencias necesarias asociados a ellos, estableciéndoles también su grado diplomático de acreditación. Este debe priorizar la función y no la antigüedad, como es hoy, lo que dificulta el acceso y vinculación de nuestros representantes.

Así, la Cancillería en Santiago y las embajadas, misiones multilaterales y consulados en el exterior, ordenarían sus niveles y cargos de acuerdo a los objetivos de política exterior y a sus reales necesidades. La definición de estos niveles, cargos y sus perfiles de competencias debe también establecer su grado diplomático o consular.

En el exterior, en las embajadas, al menos debieran existir tres niveles (embajador o jefe de misión, segunda jefatura y tercera jefatura), mientras que

6. El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la planificación, dirección, coordinación, ejecución, control e información de la política exterior que formule el Presidente de la República.

en Santiago, pueden ser cuatro (director general, director, jefe de departamento, escritorio) los que se organizarían bajo un concepto de mayor flexibilidad.

Los funcionarios entonces postularían a los cargos de acuerdo a sus competencias y experiencia. Ello permitiría elevar la calidad del desempeño y diseñar la propia carrera a partir de materias útiles para la Cancillería. De esta forma se contribuiría a generar un círculo virtuoso entre exigencia y resultados, hoy tan necesario para nuestra diplomacia.

En definitiva, para avanzar en la modernización de la Cancillería, es indispensable modernizar el servicio exterior. En este sentido orientar el trabajo hacia un esquema de gestión por competencias, aparece como lo más razonable. Ahora bien, para que lo anterior se pueda implementar en forma adecuada, es indispensable que previamente se haga el trabajo de fijar los objetivos, principios y lineamientos de lo que pretende Chile en sus relaciones con el mundo. En base a ello se podrá constituir el marco de referencia dentro de los cuales los gobiernos deberán llevar adelante sus planes y programas de acción para el período que corresponde a su administración y así fijar los criterios de gestión y metas que se debiera implementar.

La ausencia de Kirchner en la política argentina

•26 de enero de 2011•

El fallecimiento de Néstor Kirchner, en octubre pasado, abrió una serie de interrogantes respecto de cómo se reordenaría el mapa político en Argentina. De especial interés resultaban los análisis que vaticinaban o proponían las estrategias que su viuda, la Presidenta Cristina Fernández, debía seguir para aspirar, con éxito, a la reelección. La confrontación o el diálogo, ese parece ser el dilema que la actual mandataria deberá enfrentar de cara a las elecciones de octubre de este año.

¿Qué ha pasado en Argentina desde la muerte de Néstor Kirchner?

El fallecimiento de Néstor Kirchner hace ya más de dos meses ha significado un reordenamiento de las expectativas y escenarios en la política interna argentina, donde el ex presidente tenía un papel preponderante en la estructura de poder oficialista.

Desde que dejó la presidencia el 2007, y con un 65 % de aprobación -la más alta desde el regreso de la democracia en 1983- la figura política de Nestor Kirchner estaba asociada, con el diseño y ejecución del proyecto político para suceder a Cristina Fernández, en las elecciones presidenciales que se realizarán en octubre del 2011.

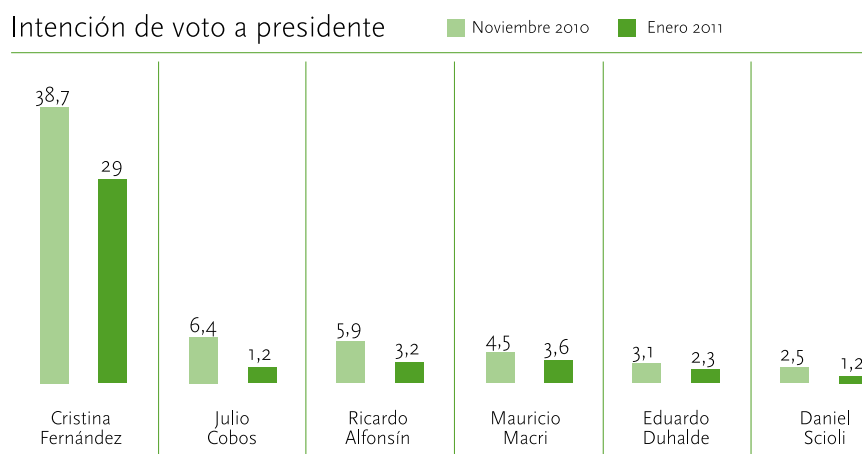
Desde la conducción del Consejo Nacional del Partido Peronista, máxima instancia orgánica del justicialismo, el Presidente Kirchner estaba abocado a reconstituir un bloque kirchnerista de intendentes del Partido Justicialista en la provincia de Buenos Aires, cuya importancia electoral -38% del padrón electoral del país- es decisiva en cualquier elección presidencial.

Las últimas mediciones indican cambios en la popularidad de la actual Presidenta. Inmediatamente después de su muerte, experimentó tal incremento en su popularidad que los cálculos iniciales hacían presumir un triunfo en primera vuelta. En efecto, para ello requiere del 40% de los escrutinios y obtener 10 puntos sobre el candidato que la siga, en las presidenciales del 2011. Según datos de las consultoras más serias, la Presidenta estuvo en torno al 45% respecto de la intención de voto y la percepción positiva de su persona y gestión registraba, hacia fines del año pasado, un incremento desde las mediciones previas al fallecimiento de su marido.

Sin embargo, sondeos realizados a comienzo del presente año, indican que su situación ha cambiado.

Una encuesta de la consultora Management & Fit, -abarcó 2015 casos efectivos (en Capital, el Conurbano y la provincia de Buenos Aires) y otros 1024 casos ponderados a nivel nacional- evidenció que durante la primera semana de enero, Cristina Fernández sólo logró mantener el 29% de eventuales votantes. Al parecer, concluido el duelo por la muerte de su marido y después de graves conflictos sociales que incluyeron cuatro muertes por las tomas de terrenos, el pueblo argentino ha disminuido su apoyo a la Presidenta.

Debe recordarse que en una medición de noviembre de 2010, el 38,7 % decía inclinarse espontáneamente por la reelección.



Fuente: Diario Clarín. 07.01.11

En ese mismo sondeo de noviembre, apenas días después de la muerte de su esposo, la imagen de la actual Presidenta dio un salto importante: la percepción positiva trepó al 56,10% y la negativa descendió al 20,10%. Aunque, como ya está dicho, en diciembre comenzó a registrarse el proceso inverso.

Con todo, la mandataria argentina sigue gozando de una amplia ventaja sobre sus competidores más directos y se mantiene como favorita para las elecciones presidenciales de octubre. De hecho, su principal rival es el alcalde de Buenos Aires, Mauricio Macri, líder de la alianza conservadora Propuesta Republicana (Pro), quien apenas registró una intención de voto del 3,6 por ciento.

¿Por qué Cristina Fernández es favorita en la contienda electoral?

Las hipótesis que explicarían esta posición se asocian con; i) el impacto de la muerte de Nestor Kirchner y su efecto en la revalorización de su imagen y gestión presidencial; ii) la ausencia de éste acaba con la percepción negativa que generaba –particularmente en la clase media– su discurso agresivo y confrontacional con sus adversarios políticos y sectores de la

sociedad argentina que disienten del “modelo”. Este elemento lo capitalizaría favorablemente Cristina Fernández. Y iii) la mayor cohesión y unidad alcanzada en el peronismo kirchnerista tras la muerte del marido de la Presidenta y su incidencia en el control del aparato peronista a nivel nacional.

Otro elemento que explica esta situación, se relaciona con la fragmentación de las distintas variantes que expresan la oposición al oficialismo y cuyo denominador común es la ausencia de un proyecto político que sustente una alternativa de gobierno al kirchnerismo. En este sentido, tanto el peronismo federal como la coalición pan-radical que la lidera la Unión Cívica Radical, están en medio de fuertes divisiones internas y caudillismos para determinar las candidaturas que los representarán el 2011.

Es muy probable que en marzo haya definiciones sobre las candidaturas. En la UCR la disputa entre el vicepresidente Julio Cobos y Ricardo Alfonsín –que tiene una base de apoyo mayor– determinará quién representará al radicalismo y sus aliados socialistas. Ello, sin contar con las intenciones presidenciales de Ernesto Sanz. La lógica pareciera indicar que Cristina Fernández, con una economía fortalecida por los precios internacionales de los granos y un dispendioso gasto fiscal, debiera competir por su reelección. No obstante, aún es demasiado temprano para dar aquello por sentado.

El camino a seguir

Con este panorama como telón de fondo, resulta interesante cuestionarse respecto a cuál será la estrategia que seguirá el gobierno, y particularmente la Presidenta, para mantener este promisorio escenario que, paradójicamente, es producto de la desaparición del principal “ideólogo” del modelo Kirchner: su marido.

Inmediatamente ocurrido el deceso de Néstor Kichner, los analistas locales expresaban las enormes interrogantes respecto al proceso político e institucional. Los más coincidían en señalar que nadie sabía, a ciencia cierta, lo que podría ocurrir en Argentina.

Tras las primeras horas y luego del veto oficial para realizar el tradicional homenaje al ex Presidente y, diputado en ejercicio, en el Congreso, sumado a la decisión de no recibir en la Casa Rosada al vicepresidente y otros dirigentes opositores, la mayoría de los análisis apuntaban a que Cristina iniciaría una radi-

calización en su forma de hacer política. A ese análisis también contribuía la imponente cantidad de ciudadanos, en su mayoría jóvenes, que despidieron al ex Presidente instando a su viuda a persistir en el rumbo y profundizar el modelo.

En ese primer momento, las especulaciones apuntaban a que Cristina tendría una mirada mucho más ideológica que el pragmatismo de su marido y, por tanto, se apostaba a mayores niveles de conflictividad con los grupos tradicionalmente enfrentados con el matrimonio Kirchner. Si a ello agregamos el interés de Hugo Moyano por aparecer cercano a Cristina, no fueron pocos los que intentaron comparar la situación con la imagen de los setenta, cuando Isabelita aparecía junto al todopoderoso secretario López Rega.

En definitiva, la reacción ciudadana tras la muerte de Kirchner, confirmó una considerable adhesión a un sistema que según la definición de Ernesto Laclau, correspondería a un “populismo del líder”. Éste se entiende como la participación del pueblo por medios no convencionales, dirigido a romper el monopolio de la burocracia administrativa o institucional que impide, según dicha concepción, la manifestación del pueblo como tal. Si el ex Presidente lograba tal nivel de adhesión póstuma ¿Qué interés tendría Cristina por no proseguir con el estilo confrontacional de su esposo?

En esa línea de análisis, la fórmula utilizada por el gobierno al impedir toda discusión respecto al debate en torno al presupuesto, comprobaría el camino escogido de acrecentar la estrategia de confrontación.

Sin embargo, no es conveniente sacar conclusiones apresuradas ni terminantes. Lo más probable es que no habrá negros o blancos, más allá del estilo binario que ha caracterizado la actividad política del matrimonio Kirchner. Seguramente, predominarán los grises dentro de la continuidad.

La estrategia del diálogo

Nos atrevemos a sugerir que una aproximación menos confrontacional puede ser la estrategia adecuada para la Presidenta en la actual coyuntura. En efecto, no es lo mismo la complicada situación política en la que se encontraba su marido —que según la mayoría de las encuestas no marcaba los puntos necesarios para llegar nuevamente a la Casa Rosada— que el escenario producido tras su desaparición y que ha dejado a Cristina Fernández en un interesante contexto para su reelección.

Así, mientras el ex Presidente requería modificar un escenario que le era adverso a través de lo que entendía como la radicalización, a través de un mayor antagonismo con los sectores más conservadores, (el campo, algunos medios de comunicación, militares, ruptura con el FMI, rechazo al ALCA, por sólo mencionar algunos) la actual coyuntura otorga a la Presidenta niveles de aprobación ciudadana que le brindarían favorables perspectivas, sin necesidad de seguir alentando una democracia del antagonismo y la confrontación.

De hecho, algunos medios de comunicación han llegado a hablar de un “volantazo a la derecha” y, con evidente intencionalidad política, afirman que la Presidenta “timonea un giro hecho de traiciones a su propio marido”. Para demostrar aquello se afirman en acciones tan diversas como las negociaciones con el Club de París, la reanudación de conversaciones con el FMI, cierto acercamiento al sector empresarial, un distanciamiento de Hugo Moyano, la moderada posición en la Cumbre Iberoamericana, evitando críticas mayores a Estados Unidos por el caso WikiLeaks y, más recientemente, el anuncio de la creación de un Ministerio de Seguridad.

Sin embargo, como se señalaba anteriormente no parece adecuado ese tipo de caricaturizaciones para analizar la forma en que se conducirá el gobierno justicialista, sin la presencia del ex Presidente Kirchner. Más aún, los recientes episodios derivados de una toma de terrenos por una mayoría de inmigrantes bolivianos y paraguayos, pareciera abrir un frente que probablemente terminará con la implícita tregua que la oposición y la ciudadanía otorgó a la Presidenta.

En efecto, la curiosa disputa de competencias entre el gobierno de la ciudad, personificado en Mauricio Macri y el gobierno nacional sobre la forma de abordar dicha problemática, constituyó una verdadera prueba de fuego para la mandataria respecto a su capacidad para ejercer el poder sin la presencia de su marido.

Las cavilaciones del Ejecutivo que en primera instancia envió a la policía federal —que luego retiró— dejando sin presencia del Estado una situación que derivó en varias muertes, puso a la Presidenta una difícil disyuntiva. O bien perseveraba en la política de no reprimir este tipo de manifestaciones —lo que probablemente terminaría afectándola políticamente— o, por el contrario, recurría a una dosis de mayor firmeza que despejara cualquier duda sobre su capacidad de manejar la crisis que se extendió a otros terrenos en la provincia de Buenos Aires.

Así, la primera crisis que enfrentó, con la toma del parque de Villa Soldati, puso en evidencia un gobierno aparentemente falto de respuesta y la inacción produjo un grave enfrentamiento entre vecinos: de pobres contra pobres. Ello estimuló a que los ciudadanos se tomaran la potestad del Estado en sus manos en defensa de sus derechos. La Presidenta, por su parte, decidió enfrentar a Macri en vez de optar por manejar la crisis, pero la opinión pública reaccionó negativamente a esta estrategia.

Sobre este asunto, cabe hacer un paréntesis, para resaltar que entre 2004 y 2009 se otorgaron cerca de 750.000 radicaciones, de las cuales más del 80% corresponden a bolivianos, paraguayos y peruanos. Conviene recordar que la radicación no solo habilita para trabajar sino para acceder a los servicios públicos de salud, educación y también postular a planes sociales.

Curiosamente, a raíz de esta crisis pareciera que la confrontación ha sido la salvación para un desdibujado Mauricio Macri, quien reprochó al gobierno por lo que él consideró una inacción frente a este tema. Desde una óptica realista, lo más probable es que el electorado se incline por la seguridad jurídica más que por las demandas de los inmigrantes.

De hecho, sus primeras intervenciones, calificadas de xenófobas por el ejecutivo, colocaron a Macri, paradójicamente, en posición de poder representar un amplio espectro ideológico que va del centro a la derecha, aunque él siempre ha evitado reconocer explícitamente que ese es su principal nicho electoral, en esta ocasión quedó en evidencia que su discurso más ideológico lo logró posicionar, al menos en esta crisis, como el único interlocutor de oposición. Así, el saldo de Villa Soldati abre a Mauricio Macri un espacio para reposicionar su proyecto presidencial que, hasta el momento, no parecía encontrar un espacio favorable.

El conflicto desatado por la toma de la Villa Soldati generó efectos políticos inmediatos en la estructura del gobierno que según los medios argentinos afectaron principalmente al jefe de gabinete Aníbal Fernández. En efecto, la creación del Ministerio de Seguridad, a cargo de la ex ministra de Defensa Nilda Garre, erosiona atribuciones que estaban a cargo de Fernández quien había puesto a hombres de su confianza tanto en las máximas jefaturas de la policía, como en las subsecretarías relacionadas con la materia. De hecho, se especula que la Presidenta nunca se sintió cómoda con el estilo confrontacional de su jefe de gabinete, respaldado por Kirchner. La incógnita es hasta qué punto

la flamante nueva ministra de Seguridad estará dispuesta a hurgar acciones pasadas que podrían comprometer al jefe de gabinete.

El giro dado, y este tipo de medidas como la creación del Ministerio de Seguridad, muy probablemente se insertan en la lógica de reafirmar que Cristina, finalmente, es ella misma y no un apéndice de su marido. Sin embargo, ese objetivo se ha visto empañado por lo que se ha interpretado como producto de la necesidad de actuar empujado por los acontecimientos.

Así, cuando todas las encuestas benefician la figura de Cristina, los recientes sucesos nos recuerdan que en política, sobre todo en la dinámica Argentina, no resulta conveniente extrapolar aquello en un lapso tan lejano como las elecciones del próximo año. Más aún si hasta el momento sólo la oposición cuenta con candidatos lanzados oficialmente.

De hecho, no pocos especulan en la aparición de un delfín como el gobernador de Buenos Aires Daniel Scioli, quien pareciera ser un hombre aglutinador al interior del peronismo. No obstante confirmar su lealtad hacia la Presidenta, pareciera dejar la puerta entreabierta en caso las circunstancias así lo demanden. Un reciente viaje a Israel, acompañado por varios periodistas, así lo demuestra. Muchos especulan respecto a que el gobernador espera tener una lectura más clara del panorama en el mes de marzo para tomar decisiones que, incluso, lo podrían llevar a un enfrentamiento abierto con la Presidenta. Analistas visualizan aquel hipotético escenario en el respaldo que obtiene Scioli de carismáticos intendentes del cono urbano de Buenos Aires y del hecho que su conciliadora personalidad podría aglutinar a buena parte del peronismo opositor al gobierno.

En definitiva, la fotografía política del momento muestra a una mandataria “sonriente” a pesar de su drama personal. Sin embargo, la prudencia es siempre buena consejera al momento de vaticinios de fin de año, particularmente en un escenario tan incierto como lo es la política del país vecino.

