





# IDEAS & PROPUESTAS

2017 - 2018



IDEAS & PROPUESTAS 2017-2018

I.S.B.N. 978-956-8771-14-0

Agosto de 2016, Fundación Jaime Guzmán

Inscripción N° A - 273116

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 en A Impresores

## Colaboradores

Claudio Arqueros  
Diego Vicuña  
Emiliano García  
Felipe Rössler  
Francisco Ramírez  
Jorge Canelas  
Jorge Jaraquemada  
Julio Pertuzé  
Macarena Bravo  
María Jesús Wulf  
María Teresa Urrutia  
Máximo Pavez  
Natalia Aguilar  
Sebastián Sotelo  
Teresita Santa Cruz

# Índice

Presentación

## Temas Sociales y Económicos

- 13 Proyecto de ley que crea un sistema de garantías de los derechos de la niñez
- 21 Desafíos del emprendimiento en Chile
- 36 Desafíos de la innovación para el desarrollo en Chile
- 45 Migración en Chile: Un desafío pendiente
- 59 ¿A quién representa la Confech?: Articulación de oposición ante la sobre ideologización del organismo
- 70 Cortes de electricidad: ¿Es mala la distribución eléctrica en Chile?
- 80 Nuevo Sernac: ¿Mayor protección a los consumidores?
- 91 La puesta en marcha de la Ley de Inclusión Escolar
- 105 ¿Cómo se definen los jóvenes de hoy y cuáles son sus motivaciones?
- 119 El otro legado: La postergación de la calidad en educación

## Temas político-institucionales

- 132 El refichaje de los partidos: ¿Una ley necesaria?
- 145 Reforma al Sistema de Pensiones: nadando contra la corriente
- 159 Frente Amplio: ¿La nueva izquierda populista?
- 170 Radiografía de las primarias 2017: ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron?
- 184 Aborto y TC: Un fallo con profundas consecuencias éticas y jurídicas
- 200 Aborto y objeción de conciencia: Un presupuesto esencial del Estado de Derecho
- 213 Elecciones 2017: Análisis para entender el nuevo ciclo político
- 225 Segunda vuelta 2017: El triunfo del sentido común
- 233 Francisco en Chile
- 243 Identidad de Género: Un proyecto ideológico

## Temas internacionales

- 258 Venezuela: ¿A qué se debe la crisis?
- 267 Desafíos de la modernización y transparencia del Estado en América Latina
- 280 América Latina: Dos modelos de desarrollo en pugna
- 289 La experiencia de los movimientos pro-familia en Europa



## Presentación

La presente edición de Ideas & Propuestas, que ya celebra diez años de publicación ininterrumpida, tiene como principal objetivo, como también lo fue el de las versiones previas, poner de relieve los temas y políticas públicas que nos parecen relevantes ya sea porque amenazan o bien porque dan soporte a la construcción de esa sociedad libre y justa que inspiró a Jaime Guzmán Errázuriz durante su vida.

Estos diez años se cumplen en plena etapa de instalación de un nuevo gobierno de centroderecha que ha venido a dar un giro a las políticas públicas que inspiraron al gobierno anterior y cuyo efecto concreto fue socavar las instituciones y dejar de lado los consensos básicos que tanto bienestar y prestigio le habían traído a Chile durante las últimas décadas.

Esperamos que nuestro país logre retomar la senda perdida y se concentre en impulsar las instituciones y políticas que, según la abundante evidencia empírica, favorecen el crecimiento y bienestar económico para que pueda enderezarse, una vez más, hacia la meta de lograr ese desarrollo tantas veces postergado por la irresponsabilidad y el populismo.

La versión 2017–2018 de Ideas & Propuestas contiene 24 artículos que fueron publicados quincenalmente en formato electrónico durante los meses de abril de 2017 y marzo de 2018. Como es ya una tradición, hemos agrupado los artículos reunidos en este libro en tres partes: temas político–institucionales, sociales y económicos, e internacionales.

**Jorge Jaraquemada R.**  
Director Ejecutivo  
Fundación Jaime Guzmán



# Temas Sociales y Económicos



## “Proyecto de Ley que crea un Sistema de Garantías de los derechos de la niñez”

• 5 de octubre de 2017 •

*El pasado martes 2 de mayo se aprobó, en primer trámite constitucional de la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que crea un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez. Este enumera una serie de derechos ya consagrados en nuestro ordenamiento jurídico y la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, es en aquellos puntos en que innova donde se manifiesta su contenido esencialmente ideológico.*

## I. Introducción

Recientemente se aprobó en primer trámite constitucional de la Cámara de Diputados el proyecto de ley que crea un Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez. La iniciativa legal busca ser una ley marco de protección universal para los niños de nuestro país, sea que estos vivan con sus familias o residan en centros del Sename.

Al inicio de su tramitación, la iniciativa buscaba sentar las bases de una visión absolutista del principio de autonomía progresiva del niño, en virtud de la cual, un niño podría tomar decisiones y ejercer derechos por sí mismo - de acuerdo a su edad y grado de madurez - sin la mediación de sus padres. El problema de ello se traducía en que no serían los padres quienes determinarían si sus hijos habrían alcanzado el nivel de madurez suficiente para tomar ciertas decisiones, sino que sería el Estado quien lo haría en un nuevo rol predominante como protector de la infancia, lo que devela la intención final del gobierno en esta materia; intervenir el rol propio de los padres referido al cuidado y educación de sus hijos.

Pero, ¿qué fue finalmente lo que se aprobó en el primer trámite constitucional? A continuación, expondremos los principales puntos positivos y negativos del proyecto de ley que ahora deberá iniciar su votación en la Comisión de Niñez del Senado:

## II. Puntos positivos

### 2.1 Normas que defienden la vida del niño que está por nacer

El proyecto establece expresamente:

- El reconocimiento de la calidad de niño a todo ser humano menor de 18 años, sin hacer distinción respecto de su nacimiento.
- El **derecho intrínseco a la vida** que tiene todo niño y la obligación del Estado de garantizar, en la máxima medida posible, la supervivencia y el desarrollo de los menores.

- La prohibición de toda forma de **discriminación arbitraria** del niño, incluidas aquellas que se refieran a su **desarrollo intrauterino**.
- Respecto al **derecho a la salud** infantil en el sistema público, se obliga al Estado a propender a la efectividad de las medidas necesarias para la prevención, tratamiento y recuperación de enfermedades que puedan afectar a la población infantil, sea que las padezcan durante su **desarrollo intrauterino** o extrauterino.
- La **prohibición** de toda forma de maltrato infantil, incluido el **maltrato prenatal**, el que “no puede justificarse por ninguna circunstancia”. Además, el Estado deberá tomar las medidas conducentes a prevenir, prohibir y sancionar toda forma de maltrato a un niño.

Las normas anteriores concuerdan con el derecho a la vida, la integridad de la persona, y la protección de la vida del que está por nacer, consagrados en nuestra Constitución.

Un proyecto de ley que establece Garantías para los derechos de la Niñez sería inconstitucional si no incluyese a los no nacidos, ya que, aquello sería darles un trato absolutamente discriminatorio. Por lo tanto, la inclusión de los derechos mencionados en el proyecto de ley es jurídicamente necesaria para darle validez a esta iniciativa legal. Sin embargo, sí adolece de este problema el proyecto de ley de aborto en tres causales, por lo que su contenido es totalmente incompatible con las normas recién aprobadas en el proyecto de ley de Garantías de la Niñez.

## 2.2 Principio del derecho preferente de los padres a educar a sus hijos

Gracias a la insistencia de los diputados de Chile Vamos durante la tramitación del proyecto, se incorporó como principio rector el derecho preferente de los padres a educar a sus niños, reivindicando con esto el rol preponderante que los padres tienen en la educación de sus hijos frente a la protección que también deban darle el Estado o terceros.

A pesar de que dicha incorporación es un avance que obliga a considerar a los padres en el ejercicio de los derechos de sus hijos, aún existen ciertos artículos del proyecto de ley cuya redacción no es armónica o compatible

con dicho principio, por lo que su interpretación podría llevar a que se consideren como excepciones a este, como se verá a continuación.

### III. Puntos negativos

#### 3.1 Dudosa interpretación del derecho a la intimidad de los niños y el rol educador de sus padres

El proyecto de ley consagra el derecho a la vida privada de los menores de edad: *“Todo niño tiene derecho a desarrollar su vida privada, a gozar de intimidad y a mantener comunicaciones sin injerencias arbitrarias o ilegales. Los padres y/o madres (...) la sociedad y las autoridades deben respetar este derecho, promover y orientar su ejercicio, y protegerlo de cualquier quebrantamiento arbitrario de su intimidad.”*

Esta redacción no es clara respecto de cómo, en la práctica, se concilia el derecho a la vida privada del niño con el derecho preferente de los padres a educar a sus hijos. El primero se plantea de una manera prácticamente absoluta mientras que el rol de los padres es puesto al mismo nivel que el estándar de respeto que debe cumplir el Estado o cualquier otro tercero ajeno a la familia.

Resulta indispensable que esta sea una norma que solucione problemas y no genere conflictos innecesarios al interior de las familias. Una interpretación literal del texto podría traducirse en que, por ejemplo, en caso de que un padre sospeche que su hijo se ha involucrado en el juego de “la ballena azul”, este no pueda revisar sus redes sociales para corroborarlo y protegerlo a tiempo con plena certeza de que luego no será acusado de transgredir los derechos del niño.

De esta manera, el texto de la iniciativa legal puede interpretarse de formas que limitan gravemente el derecho natural y preferente de los padres a educar a sus hijos, dando paso a que estos puedan intervenir en la vida de sus hijos únicamente de forma tardía, es decir, cuando tengan cierta certeza de que el daño está hecho.

### 3.2 Identidad de género

El proyecto de ley se refiere a la identidad de género y a conceptos similares en el derecho a la no discriminación de los niños: *“Ningún niño podrá ser discriminado en forma arbitraria en razón de su (...) orientación sexual, identidad de género, expresión de género, características sexuales (...)”*. Además, lo incluye en el derecho a la identidad del niño de la siguiente forma: *“Todo niño tiene derecho (...) a preservar y desarrollar su propia identidad e idiosincrasia, incluida su identidad de género.”* Es este último artículo el que podría generar más problemas.

Como puede observarse, el proyecto de ley no especifica un concepto de identidad de género ni esclarece el alcance que su desarrollo y preservación implican. Aclarar estos puntos resulta indispensable para considerar a la identidad de género como un derecho, lo que no se logra en esta iniciativa legal. Es por esto que del texto no se puede concluir que el proyecto permita el cambio de sexo de menores de edad, ni tampoco puede extraerse de él que se de paso a intervenciones quirúrgicas en niños únicamente por causas de género, como han indicado algunos medios de prensa.

Para contextualizar, cabe recordar que la llamada “Ley Zamudio” se refiere a la identidad de género solamente como una causal de discriminación arbitraria. Sin embargo, no se desarrolla su contenido ni se califica dicha identidad como un derecho.

Así, el problema que genera la redacción del proyecto de ley de Garantías de la Niñez se traduce en que el texto, al hablar del derecho a desarrollar y preservar la identidad de género del niño, está regulando situaciones que nacen de conceptos cuyo contenido no se encuentra consagrado en nuestro ordenamiento jurídico, lo que obligaría a los parlamentarios a discutir posteriormente una ley de identidad de género aplicable a menores de edad.

Lo anterior no se condice con el avance que ha tenido la tramitación en el Senado del proyecto de ley de identidad de género, en virtud del cual una persona podría cambiarse de sexo en el registro civil. De dicho texto se

eliminó la posibilidad de incluir a los niños ya que las disforias de género – disconformidad entre el sexo biológico y el sexo al cual la persona siente que pertenece – en menores de edad, entre el 80% y 95%.<sup>1</sup> de los casos, se resuelven después de la adolescencia.

Finalmente, resulta necesario recordar que la Convención sobre los Derechos del Niño habla del derecho a la identidad del niño pero lo hace desde un punto de vista objetivo: su familia, su nacionalidad, su etnia, entre otros, y no contempla la identidad de género. Es por esto que el pretexto del Ejecutivo para agregar este concepto a la redacción del proyecto tan sólo puede tener una explicación ideológica, no jurídica.

### **3.3 Cambio en el concepto tradicional de familia**

El proyecto cambia el concepto tradicional de familia ya que, cada vez que se refiere a los padres del niño, utiliza la expresión “padres y/o madres”. De esta forma, la redacción del proyecto de ley intenta definir una nueva estructura jurídica de la familia.

Lo anterior atenta contra la base misma del derecho de familia y diluye el concepto de patria potestad contenido en nuestro Código Civil: (artículo 243) *“La patria potestad es el conjunto de derechos y deberes que corresponden al padre o a la madre sobre los bienes de sus hijos no emancipados.”*

Esto da paso a un debate que, por legítimo que sea para el gobierno, no es el objeto a discutir en un proyecto de Ley de Garantías de la Niñez. Una redacción de este tipo no enfrenta el problema como debiese a través del debate en torno a un proyecto de ley cuya idea matriz, sea un cambio en el concepto familiar o la aprobación de la adopción homoparental o del matrimonio homosexual, sino que lo hace de forma oblicua, redactando normas de forma engañosa.

---

1. Véase: <http://bit.ly/2Elengf>

Así, la norma regula situaciones que nacen de conceptos que no están consagradas en nuestro ordenamiento jurídico, al igual que en el caso mencionado anteriormente sobre identidad de género.

#### IV. Conclusión

Las mayores dudas respecto del proyecto de ley de Garantías de los Derechos de la Niñez recaen sobre si efectivamente este respeta el rol formador de los padres respecto de sus hijos o si aún mantiene una interpretación absoluta de la autonomía progresiva de los niños. Uno de los graves problemas de esta iniciativa legal recae en que su texto se limita a declarar principios y derechos de contenido poco precisos e incluso contradictorios entre sí, por lo que podría interpretarse que existen excepciones al derecho preferente de los padres a formar y educar a sus niños.

Si bien el proyecto de Ley de Garantías de los Derechos de la Niñez mejoró bastante respecto de su texto original sigue siendo un mal proyecto: debilita a la familia y el rol formador que tienen los padres en la educación de sus hijos, y no entrega solución o herramienta alguna para proteger a los niños más vulnerables de nuestro país. Por el contrario, ha sido utilizado como pretexto de este gobierno para centrar sus fuerzas en sentar un sistema ideológico en lugar de solucionar la grave crisis en que se encuentra sumida la infancia chilena.

Las cifras oficiales indican que entre el 1 de enero de 2005 y el 30 de junio de 2016, 210 menores de edad murieron bajo el cuidado de centros del Sename, sumado a otras 406 muertes de niños en el sistema ambulatorio (programas complementarios y organismos colaboradores) durante el mismo período. Gran número de esas muertes se produjeron por negligencias médicas y falta del debido cuidado que el Servicio debía asegurar a los menores.

Frente a ello, resulta inconcebible que el Ejecutivo haya dado prioridad y urgencia por más de un año y medio a un proyecto de ley de garantías de la niñez que, en la práctica, no resuelve los problemas graves y urgentes de los niños vulnerables de nuestro país.

De hecho, el Gobierno congeló la tramitación de las iniciativas legales presentadas por el ex Presidente Piñera sólo para presentar, recién el pasado 4 de abril y luego de 3 años de administración, dos proyectos de ley que buscan modificar el Sename. Estos, de forma evidente no alcanzarán a aprobarse a tiempo y son reflejo inequívoco de que al Gobierno le preocupa más el establecer un sistema ideológico antes que solucionar los problemas reales de la infancia en Chile.

## “Desafíos del emprendimiento en Chile”

• 7 de Julio de 2017 •

*El presente documento analiza los principales indicadores que afectan el emprendimiento en Chile. A través de un análisis de distintas fuentes y estudios, como encuestas de la OECD, Banco Mundial, Foro Económico Mundial, y el Global Entrepreneurship Monitor, se detectaron las principales brechas que limitan el emprendimiento nacional. En esta línea, se presentarán los principales desafíos y propuestas que podrían mejorar el escenario del emprendimiento.*

## I. Introducción

El emprendimiento es considerado como el principal motor del crecimiento al crear nuevos negocios, aumentar los ingresos de las personas e intensificar la competencia (Corfo, GEM, FMI). Sin embargo, no siempre existe una relación positiva entre la actividad emprendedora y el PIB per cápita. De hecho, diversos estudios han encontrado una relación que a veces puede ser negativa dependiendo del nivel de desarrollo del país. Parece contra intuitivo, pero la clave es distinguir entre distintos tipos de emprendimiento para explicar este fenómeno.

Por otra parte, cabe destacar que son muchos los factores que inciden en el emprendimiento. La OECD, en particular, ha descrito más de 35 factores que inciden en la creación de empresas, creación de riqueza y creación de empleo como consecuencia del emprendimiento. Estos 35 factores están organizados en las siguientes seis categorías:

### 1.1 Marco Regulatorio

Barreras administrativas de entrada; barreras administrativas para el crecimiento de las startups; regulación de quiebras; regulaciones ambientales, de seguridad y salud; regulación de productos; regulación del mercado laboral; sistema legal y judicial; seguridad social y de salud; sistema impositivo e impuestos específicos a los negocios y el capital.

### 1.2 Condiciones del Mercado

Leyes anti-competencia; nivel de competencia; acceso a mercados domésticos; apertura a mercados internacionales, grado de involucramiento del Estado en la economía; sistemas de compras públicas.

### 1.3 Acceso a financiamiento

Acceso a crédito; presencia de inversionistas ángeles; Capital de riesgo; acceso a otro tipo de instrumentos de financiamiento; mercado accionario.

## **1.4 Creación y difusión de conocimiento**

Gasto en I+D; relaciones universidad/empresa; grado de cooperación tecnológica entre firmas; Difusión de tecnología; Acceso a Banda Ancha.

## **1.5 Capacidades de emprendimiento**

Entrenamiento y experiencia de los emprendedores locales; Educación en negocios y emprendimiento; Infraestructura de emprendimiento (ej.: Co-works); Políticas de inmigración y atracción de emprendedores (ej. Startup-Chile).

## **1.6 Cultura**

Percepción de riesgo y actitudes de la sociedad; actitudes hacia el emprendimiento; deseo de crear un emprendimiento; Educación en emprendimiento (mindset del emprendedor).

En este contexto, es importante describir en detalle las distintas brechas detectadas, así como ideas de política pública tendientes a subsanarlas. En línea con ello, primeramente, se distinguirá entre los emprendimientos que se gestionan por necesidad y los que se realizan por oportunidad.

Consiguientemente, se expondrán las principales brechas en Chile, según los seis distintivos establecidos por la OCDE, que inciden en el emprendimiento.

## **II. Emprendimientos por necesidad vs. por oportunidad**

Los emprendimientos por necesidad ocurren cuando las personas no tienen otra opción de ingresos. Los emprendimientos por oportunidad ocurren cuando una persona detecta una oportunidad de negocio y actúa sobre ella. Cuando los emprendimientos son por necesidad, es decir, personas que no tienen otra opción de ingreso, la relación entre el emprendimiento y el PIB es siempre negativa (GEM, 2012; FMI).

En Chile, de acuerdo con la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE) y la Encuesta de Microemprendimiento (EME), ambas de 2009, aproximadamente un 50% de los emprendimientos son desarrollados por necesidades económicas como consecuencia de dificultades para encontrar empleo formal. Por ejemplo, como consecuencia de despidos, o personas que necesitan un empleo adicional para complementar el ingreso familiar (Corfo, 2012). Es probable, que, debido al deterioro en el crecimiento económico experimentado bajo el Gobierno de la Presidenta Bachelet, esta cifra haya aumentado. El INE, en particular, estimó recientemente que un 91% de la creación de empleo en Chile corresponde a personas que trabajan por cuenta propia en la calle (INE, 2017). Esta cifra no debiese alegrarnos por cuanto sabemos que este tipo de emprendimiento tiene una relación negativa con el crecimiento del PIB. Se genera así un círculo vicioso: a menor crecimiento, aumenta el emprendimiento por necesidad, que disminuye, a su vez, la capacidad de crecimiento futuro.

La relación positiva entre el emprendimiento y el crecimiento del PIB tampoco es consecuencia natural de tener emprendimientos por oportunidad. Esta relación es inicialmente negativa, y sólo a partir de los US\$35.000 dólares per cápita esta relación es positiva. Es decir, el tipo de oportunidades sobre las que actúan los emprendedores importa, y mientras más desarrollado es el país, mejores oportunidades para emprender (Acs, 2006; Acs y Varga, 2005; Sternberg & Wennekers, 2005; Wong, Ho & Autio, 2005). Se crea así un círculo virtuoso, a mayor crecimiento, mayor oportunidad, y a mayor oportunidad, más emprendimientos que impactan positivamente el crecimiento.

Si pensamos que Chile tiene un PIB per cápita ajustado por poder de compra de US\$23.949 (CorpResearch, 2016), nos encontraríamos cercanos al punto de inflexión donde la relación entre el emprendimiento por oportunidad impacta positivamente el PIB. De ahí la necesidad de continuar también por la senda de crecimiento de Chile, ya que ella en sí proveerá mejores oportunidades para los emprendedores locales.

### III. Principales brechas de emprendimiento en Chile

### **3.1 Brechas a nivel del Marco Regulatorio**

Este es probablemente el sector donde Chile presenta las mayores brechas en comparación con el resto de los países de la OECD. En particular, se observan deficiencias a nivel de barreras administrativas de entrada, barreras administrativas para el crecimiento, leyes de quiebra y re emprendimiento, sistema judicial, y sistema impositivo.

### **3.2 Barreras administrativas de entrada**

En comparación con el resto de los países, crear una empresa en Chile requiere de 14 procedimientos distintos. Esto contrasta con el promedio de la OECD que requiere de 10.7 pasos para iniciar un negocio. El país más ágil es Nueva Zelanda, donde se requieren sólo 2 pasos para iniciar un negocio y el más burocrático es Argentina, donde se requieren más de 28 pasos para iniciar una empresa (Banco Mundial, 2016). La Ley de Empresas en 1 día dictada por el Presidente Piñera en febrero del año 2013 fue un paso importante en pos de disminuir las barreras de entrada. Queda ahora simplificar el número de trámites requeridos para subir en el ranking.

### **3.3 Barreras administrativas para el crecimiento**

En cuanto a las barreras administrativas para el crecimiento, Chile presenta deficiencias a nivel del sistema de inscripción de bienes raíces, y también a nivel del tiempo requerido para preparar impuestos, de acuerdo al índice del Banco Mundial que rankea a los países según un puntaje que va de 0 a 30. Este puntaje mide la calidad del sistema de administración de propiedades incluyendo 5 dimensiones: confiabilidad, transparencia, cobertura geográfica, sistemas de resolución de conflictos y equidad en el acceso a derechos de propiedad. En el informe de 2016 el país que tiene el mejor sistema de registro de propiedades es Holanda, con un puntaje de 28.5. El país que tiene el peor sistema es Grecia con 4.5 puntos. Chile tiene un puntaje de 14 y si bien es uno de los primeros de Latinoamérica, aún queda mucho por avanzar, por lo que se sugiere una revisión al sistema de conservador de bienes raíces nacional. Específicamente se deben analizar la cantidad de pasos, tiempo y costos requeridos para registrar propiedades.

Hay nuevas tecnologías habilitantes como Blockchain que pueden generar un registro online y a prueba de hackers (tal como funcionan los bitcoins).

Otro índice en el cual Chile tiene deficiencias con respecto a los países de la OECD es el referido al tiempo necesario para preparar, enviar y pagar impuestos de empresas. Este índice lo calcula el Banco Mundial y refleja la cantidad de horas por año dedicadas a la preparación de impuestos. En la figura 1 se presentan las horas de los distintos países miembros de la OECD. En el gráfico se excluyó a Brasil que es el país que más tiempo dedica al cálculo de impuestos, con 2.038 horas al año. El país que menos tiempo dedica a estos trámites es Luxemburgo, con 55 horas. Chile (en rojo en el gráfico) dedica 291 horas al cálculo de impuestos. Urge entonces una reforma tributaria que simplifique los trámites requeridos para calcular los impuestos. Mucho se avanzó a través del Servicio de Impuestos Internos para el cálculo de impuestos a las personas. Ese mismo trabajo debe enfocarse ahora a simplificar los trámites de los emprendedores.

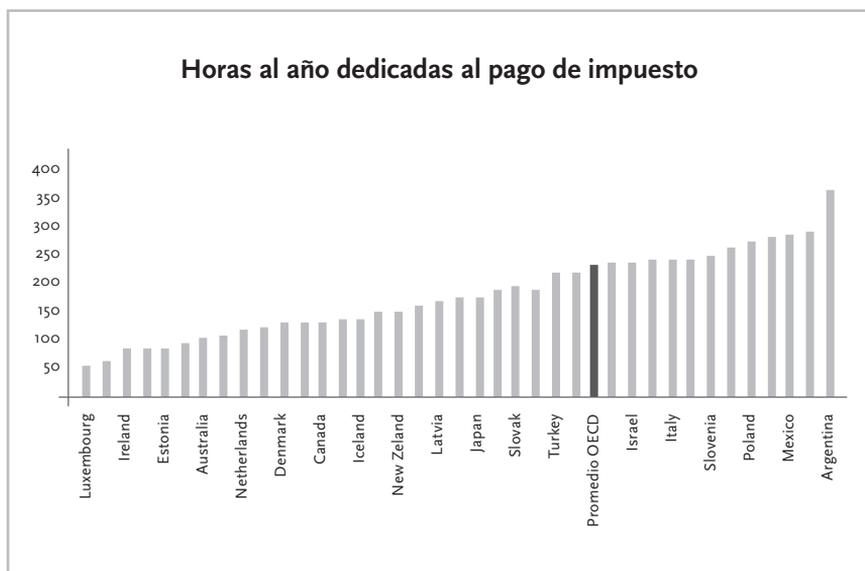


Figura 1: Números de horas al año dedicadas al cálculo de impuestos

### 3.4 Leyes de quiebra

En el sistema de ley de quiebras, Chile también está muy por debajo del resto de los países de la OECD. Hay tres indicadores deficitarios: 1) los costos legales de declararse en quiebra; 2) el tiempo promedio que dura el proceso de quiebra; y 3) la tasa de recuperación. Este último indicador es calculado por el Banco Mundial y mide cuántos centavos por cada dólar son recuperados por los acreedores a través del sistema judicial. Para calcular esta cifra, el Banco Mundial toma en consideración si el negocio es capaz de salir de la quiebra o si sus activos son vendidos en forma separada. Luego deduce los costos legales, y luego el valor del costo de oportunidad del dinero que no puede ser utilizado hasta que se ejecuta la quiebra, incluyendo el costo de depreciación. De acuerdo a esta metodología, en Chile sólo se recuperan 34 centavos por dólar adeudado. Es decir, la mitad del promedio de la OECD (67 Centavos) y muy por debajo de países desarrollados donde se recupera, en promedio, 90 centavos por dólar.

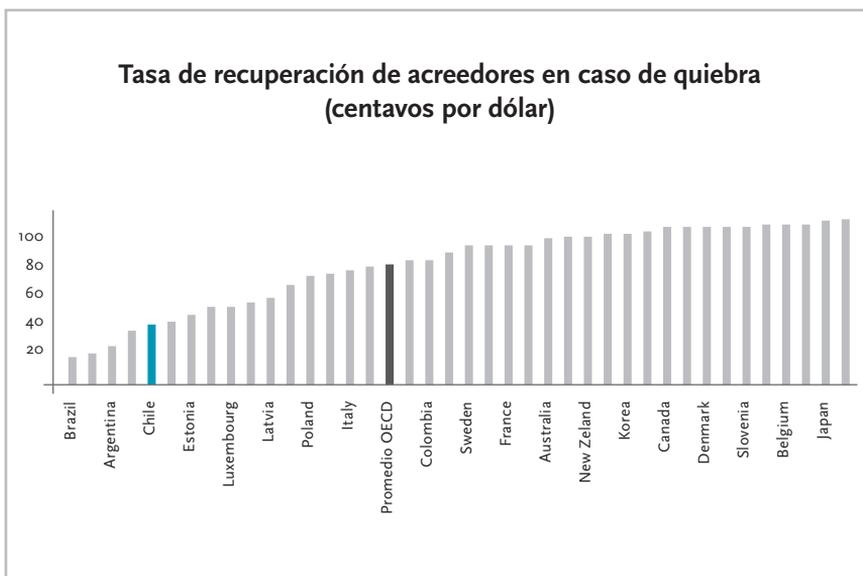


Figura 2: Tasa de recuperación de acreedores en caso de quiebra

### 3.5 Condiciones del mercado

A nivel del desarrollo económico del país, la mayoría de los estudios se concentra en el impacto del PIB per cápita en el tipo de emprendimiento a desarrollar. El PIB como indicador, sin embargo, es una medida agregada que dificulta la verdadera complejidad de la economía. Es muy distinto tener un PIB alto exportando un solo commodity, como sucede con los países que exportan petróleo, que tener un PIB alto exportando una gran variedad de productos. En los últimos años, Hidalgo & Hausman (2009) han desarrollado un índice que mide la complejidad de la economía de los países (Economic Complexity Index, ECI). El objetivo de este indicador es explicar el crecimiento económico a través de la composición industrial de los países. De acuerdo a la teoría, mientras más diversificada sea la matriz productiva de un país, mayor será su potencial de crecimiento. La evidencia empírica sugiere que el ECI es un mejor predictor del crecimiento del PIB que métricas tradicionales basadas en gobernanza y competitividad (Foro Económico Mundial).

Chile no posee un buen índice de complejidad económica, ya que nuestra economía se basa principalmente en el Cobre. El que nuestra economía no sea compleja repercute a nivel de la cantidad de oportunidades de emprendimiento que puedan existir. Promover una mayor diversidad de industrias es siempre controversial desde un punto de vista de política económica. Hay numerosos ejemplos de países que durante los años 60 apostaron por políticas industriales con escaso éxito. Por otro lado, Chile si cuenta con ejemplos de industrias que se han creado gracias a políticas públicas, como lo fue la industria del Salmon y el aporte realizado por la Fundación Chile para tales efectos (Perez-Aleman, 2005).

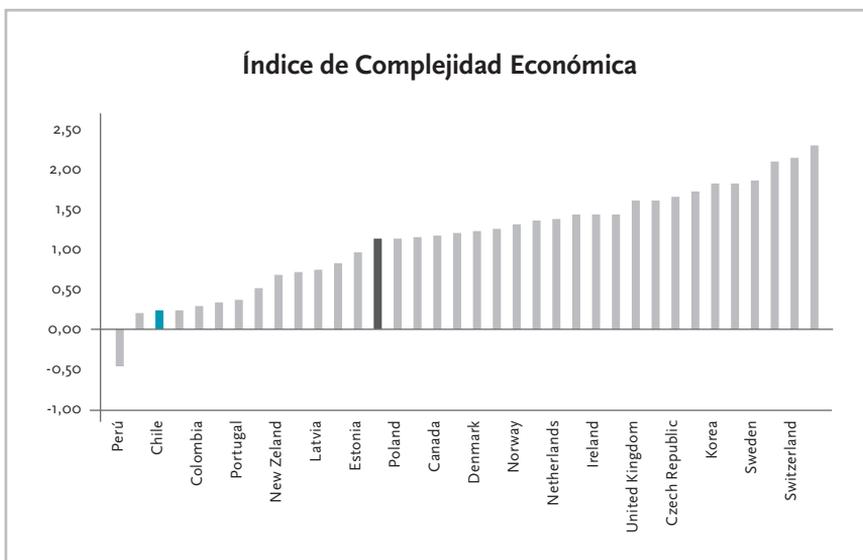


Figura 3: Índice de Complejidad Económica

### 3.6 Acceso a financiamiento

A nivel del acceso a financiamiento, la principal brecha guarda relación con el costo de financiamiento para pequeñas y medianas empresas (Pymes). En comparación con las grandes empresas, el costo del capital para las Pymes es mayor, lo que puede obedecer a factores de riesgo y garantías que puedan ofrecer estas empresas a los prestamistas. Si bien es esperable que exista una brecha positiva entre la tasa a la que le prestan dinero a las Pymes y la tasa a la que les prestan dinero a las grandes empresas, el tamaño de esta brecha importa. Como podemos ver en la figura 4, en Chile a una Pyme le cobran aproximadamente 6 veces más interés que a las grandes empresas. Como referencia, el promedio de la OECD es sólo 2 veces.

Mejorar el acceso a financiamiento es importante. Hay que atender bien las causas por las cuales se produce esta brecha. Estudios en Francia, por ejemplo, encontraron que la causa raíz de esta brecha era que muchas veces

las pequeñas empresas viven de sobregiros, y esta inadecuada planificación financiera hace que incurran en intereses mayores. Otras causas son las prácticas de algunas empresas de pagar a 90 días a proveedores pequeños. Entonces las empresas grandes no sólo acceden a menores tasas de crédito, sino que también sus proveedores pueden subsidiar su costo de capital. Iniciativas como sellos “Pro-Pyme” que destaquen políticas de pago a proveedores a 30 días son importantes para ayudar a nivelar la cancha. Obviamente, el Estado debiese ser el primero en dar el ejemplo a nivel de pago a proveedores Pyme.

Finalmente, también se pueden pensar fuentes distintas de acceso a financiamiento. Por ejemplo, comunidades de crowdsourcing financiero (como Cumplo). A nivel de política pública, se debiesen eliminar las barreras de entrada para facilitar la operación de este tipo de plataformas de financiamiento en Chile.

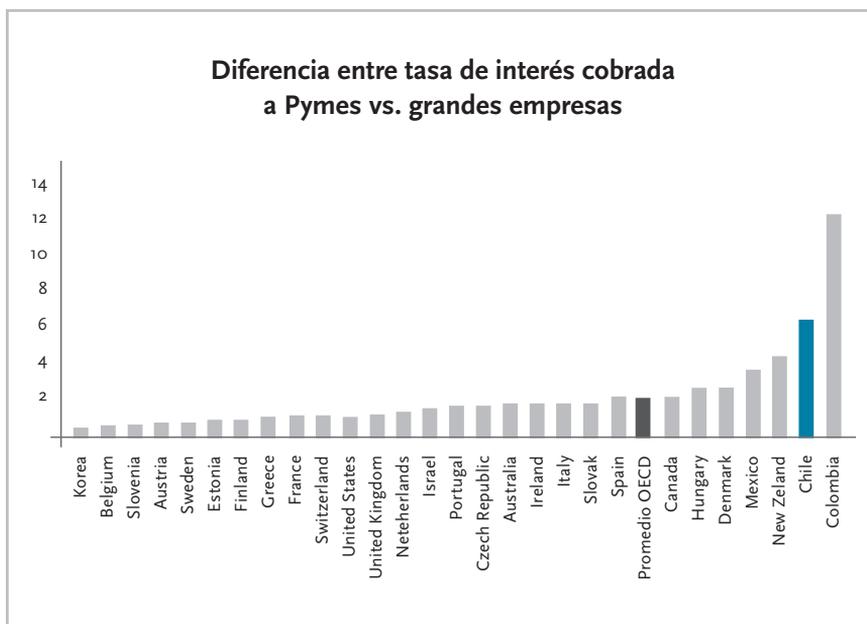


Figura 4: Spread entre la tasa de interés cobrada a pymes versus grandes empresas

### 3.7 Creación y difusión de conocimiento

A nivel de la creación de conocimiento, Chile está en la última posición de los países de la OECD, al invertir menos del 0.4% del PIB en I+D como se aprecia en la figura 5. Esto, a pesar de los esfuerzos realizados en las últimas décadas a través de distintos programas públicos como la Ley de incentivo tributario a las actividades de I+D. Más aún, la mayoría de las encuestas de innovación indican que menos de una cuarta parte de las empresas nacionales está realizando innovación (CIS, 2015). Aquí, el principal actor que está en deuda es el sector privado. A diferencia de la mayoría de los países desarrollados donde aproximadamente 2/3 del gasto en I+D es financiado por la industria, en Chile el sector privado financia tan solo 1/3 del gasto en I+D.

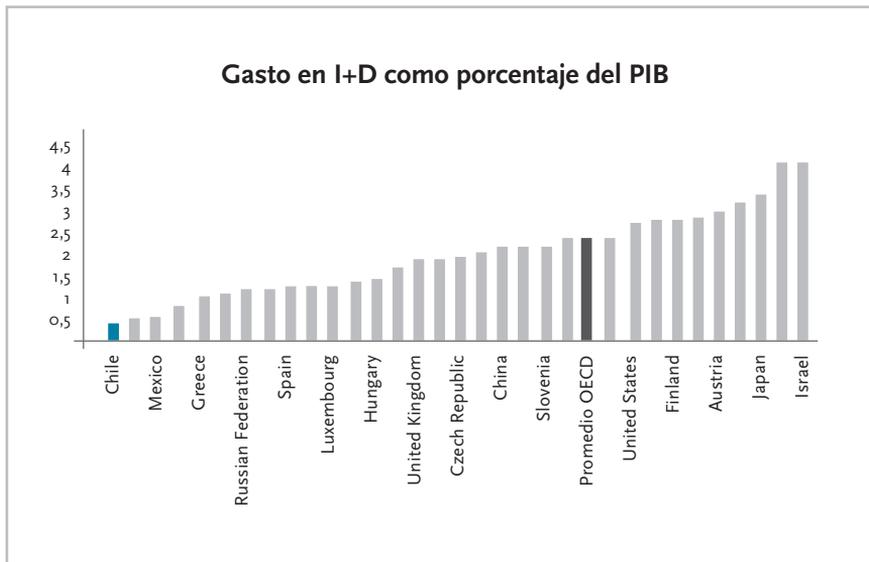


Figura 5: Gasto en I+D como porcentaje del PIB

Es importante poder aumentar el gasto en I+D, ya que, de acuerdo a las teorías de crecimiento endógeno, éste es un precursor del crecimiento de largo plazo de las naciones (Romer, 1990). Si nos ponemos como meta duplicar el gasto en I+D, el sector privado tiene que aumentar decididamente su gasto. Para esto se propone revisar la ley de incentivo tributario a I+D, explorando la posibilidad de ampliar el tamaño del incentivo, así como facilitar su uso por parte de empresas de menor tamaño y nuevos emprendimientos.

Otro de los aspectos críticos es la difusión de conocimientos entre las universidades y las empresas. A nivel internacional existe abundante literatura sobre el impacto positivo que generan las actividades de I+D en la productividad de los países y varios autores señalan que las universidades pueden constituir un verdadero “motor de crecimiento” regional (Laursen & Salter, 2004). Específicamente, las universidades contribuyen al desarrollo económico de largo plazo al estimular el I+D empresarial y también a través del emprendimiento. Estas dos actividades están muy alineadas con las tres misiones institucionales de las universidades como son la formación, la investigación y la transferencia de estos conocimientos a la sociedad (Martin, 1998; Mueller, 2006; Salter & Martin, 2001). Estimular las relaciones universidad-empresa debiese ser un objetivo a nivel de la política pública. En Chile existen distintos instrumentos destinados a promover estos vínculos, como lo son los Vouchers y Contratos Tecnológicos, de Corfo.

Otro aspecto importante que afecta la creación y difusión de conocimiento tiene relación con la formación de capital humano avanzado, que ha sido descrita en la literatura como el factor más importante para el crecimiento económico de una región (Klevorick, Levin, Nelson, & Winter, 1995; Pavitt, 2001). Graduados con competencias técnicas distintivas pueden contribuir a revitalizar la I+D de una empresa (Klevorick et al., 1995), y también contribuyen a la generación de empleo a través del emprendimiento y la creación de nuevas empresas (Roberts, 1991).

En Chile, tenemos una brecha importante a nivel de capital humano avanzado. Mientras el promedio de los países de la OECD es de aproximadamente 8 investigadores por cada 1000 trabajadores, en Chile

esa cifra es de tan sólo 1 investigador por cada 1000 trabajadores (ver Figura 5). Si bien en la última década Chile ha hecho un esfuerzo considerable a través del programa Becas Chile y Conicyt para financiar los estudios de nuevos investigadores, el número sigue siendo bajo.



Figura 6: Número de investigadores por cada 1000 trabajadores Fuente OECD

Finalmente, a nivel de creación y difusión de conocimiento Chile cuenta con una institucionalidad fragmentada, con poca coordinación interna. A la luz de la discusión sobre la creación de un nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología, se debiesen buscar sinergias entre las labores que hace Corfo y Conicyt, así como de los distintos centros de investigación nacional como el INIA, entre otros. Lo crítico es que, en el diseño institucional de este nuevo ministerio, se den las condiciones para no disociar la ciencia y tecnología de la innovación, y también para evitar la captura de la ciencia por parte de los incumbentes.

### 3.8 Capacidades de emprendimiento

A nivel de las capacidades de emprendimiento, la principal brecha de Chile se refiere al porcentaje de la población con educación superior. En este indicador, recolectado por la OECD (2014), se visualizó que en Chile aproximadamente un 27% de la población tiene educación superior, comparado con el promedio de la OECD que está en 40%. Si bien se han hecho importantes avances en las últimas décadas en Chile para mejorar el acceso a la educación superior, aún queda un largo trecho por recorrer para subir este indicador. La reforma a la Educación Superior de Chile debiese partir por asegurar que nadie con el talento necesario se quede fuera de la universidad por problemas económicos, y para esto se requiere un mix de becas y crédito para los estudiantes.

## IV. Conclusiones

Chile es un país que cuenta con una rica cultura de emprendimiento. Sin embargo, para que sus emprendedores puedan florecer, se requieren hacer ciertas modificaciones específicas para subsanar las brechas detectadas en este Ideas & Propuestas. En particular, a nivel del marco regulatorio, se requiere disminuir el número de pasos para crear una empresa; revisar el sistema de conservador de bienes raíces para hacer más expeditos los trámites de registro de propiedades; simplificar el sistema impositivo y mejorar la ley de quiebras acortando los plazos, costos asociados.

A nivel de las condiciones del mercado, se requiere una mayor diversidad productiva, ya que ello permite mayores oportunidades para el emprendimiento. Para eso es indispensable revisar las políticas sectoriales de la economía, de manera de evitar capturas y promover la innovación.

A nivel de acceso al financiamiento, se recomienda fomentar fuentes alternativas de financiamiento para pymes, como plataformas de crowdsourcing y la promoción de “Sellos Pro-Pyme” para el pago de proveedores a 30 días. Esto permitiría disminuir la brecha en las tasas de costo de capital entre PYMES y empresas grandes.

A nivel de la creación y difusión de conocimiento, es donde están las mayores oportunidades de mejora. Se recomienda seguir avanzando por la senda de los incentivos tributarios al I+D, por cuanto es el sector privado el que proporcionalmente menos invierte en esta materia. También se recomienda una reingeniería del sistema de Becas Chile, de manera que exista una mayor articulación con los sectores públicos y privados de investigación nacional. Finalmente, a nivel de la institucionalidad de ciencia y tecnología, se recomienda que el futuro ministerio de Ciencia y Tecnología incorpore también la innovación y difusión de conocimiento como ejes fundamentales de su labor.

Finalmente, en cuanto a las capacidades de emprendimiento de la población, se recomiendan políticas de manera de seguir elevando progresivamente el número de personas con educación superior. Esto requiere una reforma a la Educación Superior que considere un mix de créditos y becas, de manera que ningún estudiante con los méritos necesarios se quede sin estudiar por problemas económicos.

## “Desafíos de la Innovación para el Desarrollo en Chile”

• 19 de Julio de 2017 •

*El presente Ideas & Propuestas analiza los principales indicadores que miden el nivel de competitividad de Chile con respecto a los países desarrollados. Se encontró que la principal brecha corresponde a la innovación. De este modo analizamos los principales desafíos de Chile en esta materia: potenciar la inversión en investigación y desarrollo (I+D) del sector privado por medio de un cambio en la Ley de Incentivo Tributario, aumentar las becas de postdoctorado para solucionar la escasez de investigadores cualificados en el sector privado, junto con desarrollar una revisión de impacto de los programas CORFO que promueven la innovación.*

## I. Introducción

Hace ya varios años que Chile aspira a convertirse en un país desarrollado, sin embargo, no lo ha logrado. ¿Por qué? Una forma de analizarlo es comparando los niveles de competitividad respecto de aquellos países líderes.

La competitividad es un factor sumamente relevante al momento de analizar la brecha que separa a Chile del desarrollo, pues tiene relación directa con los niveles de productividad, y por ende, de crecimiento. Es por ello, que cumple un rol crucial para identificar las principales debilidades en términos de desarrollo país.

## II. Índice de Competitividad Global

Los niveles de competitividad de cada país son medidos a través del Índice de Competitividad Global (ICG). Este índice está compuesto por 12 pilares, los cuales proporcionan un amplio marco para entender el entorno competitivo. Dichos pilares se encuentran, a su vez, agrupados en 3 grandes áreas: requerimientos básicos, factores de eficiencia y factores de innovación.

### 2.1 Requerimientos Básicos

Incluyen instituciones, infraestructura, entorno macroeconómico y salud y educación primaria. Estos pilares son denominados elementos básicos, pues suelen ser los primeros abordados por los países en etapas tempranas de desarrollo.

### 2.2 Factores de Eficiencia

Enfocado en análisis de los mercados, tales como los financieros, laborales o de bienes. También considera la capacitación y educación superior, junto con la preparación tecnológica, que mide qué tan bien las economías de cada país están preparadas para la transición a economías basadas en conocimientos.

## 2.3 Factores de Innovación

Consta de sofisticación de negocios e innovación. Son muy complejos de medir, ya que requieren una economía que pueda aprovechar negocios de clase mundial y establecimientos de investigación, como también un gobierno de apoyo innovador.

### III. Principales Brechas de Competitividad

El 27 de septiembre del 2016, el Foro Económico Mundial lanzó el Informe de Competitividad Mundial 2016-2017. En él, Chile se encuentra en el puesto 33 de 138 países, lo que es bueno a nivel general. Es más, al compararlo con el promedio del grupo de los primeros 10 países (Gráfico 1), nos damos cuenta que tanto en Requerimientos Básicos como en Factores de Eficiencia, la diferencia respecto al promedio no sobrepasa el punto (0,88 y 0,74 respectivamente). Sin embargo, en los Factores de Innovación, dicha diferencia es casi el doble (1,72 pts). Es aquí donde se encuentran las principales brechas a cerrar.

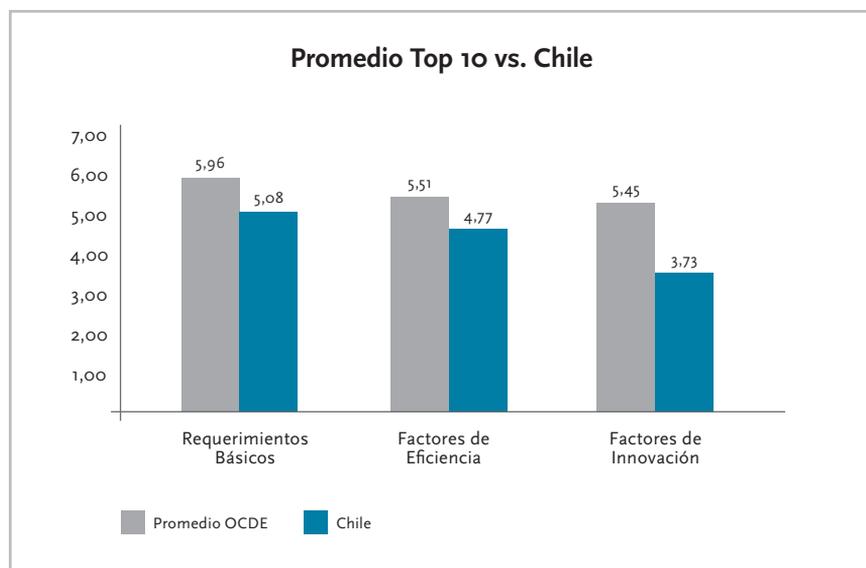


Figura 1: Comparación entre Promedio Primeros 10 países versus Chile, según ICG

Al indagar mayormente en los pilares correspondientes al subíndice de Factores de Innovación (Gráfico 2 y 3), se devela que al comparar el promedio de los mejores 10 países en este subíndice con los de Chile, existen diferencias sustanciales en ambos casos. Si bien es cierto que respecto a sofisticación en los negocios también existe una brecha importante (1,4 pts), la principal debilidad de Chile se encuentra en la innovación (2,15 pts).

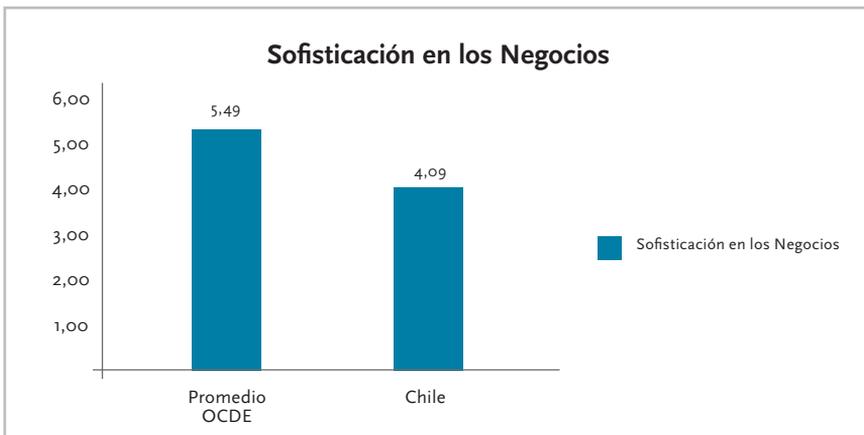


Figura 2: Comparación entre Promedio Primeros 10 países versus Chile, según Sofisticación en los Negocios

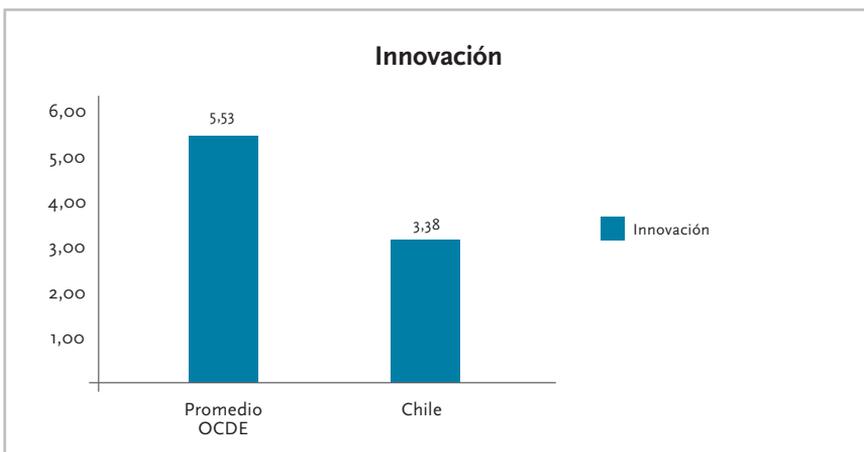


Figura 3: Comparación entre Promedio Primeros 10 países versus Chile, según Sofisticación en los Negocios

## IV. Innovación

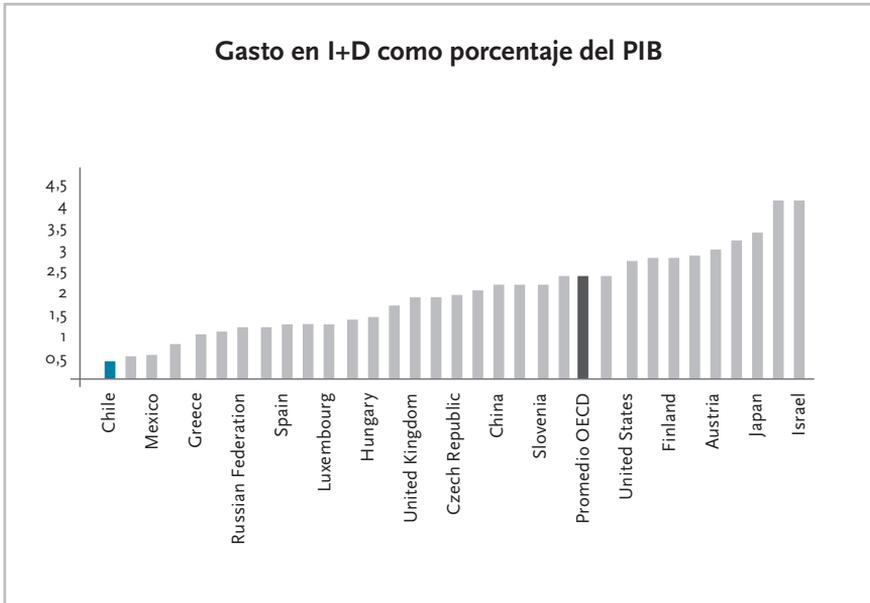
Antes de analizar los principales desafíos de la innovación en Chile, es necesario partir por definir qué se entiende por innovación. La OCDE definió en 1981 la innovación como “todos los pasos científicos, comerciales, técnicos y financieros necesarios para el desarrollo e introducción en el mercado con éxito de nuevos o mejorados productos, el uso comercial de nuevos o mejorados procesos y equipos, o la introducción de una nueva aproximación a un servicio social. La investigación y desarrollo (I+D) es sólo uno de estos pasos”.

## V. Principales Desafíos de la Innovación en Chile

Chile ha mejorado progresivamente sus marcos de políticas a favor de la innovación a lo largo de los últimos años, según el Informe Económico de Chile 2015 de la OCDE. Sin embargo, sigue necesitando actuar en otros frentes para liberar el pleno potencial de innovación de su economía. De las distintas recomendaciones plasmadas en dicho informe, se destacan las siguientes como las principales prioridades: potenciar la inversión privada en I+D, escasez de investigadores cualificados y revisión de impacto de programas que promueven la innovación.

### 5.1 Potenciar la inversión privada en I+D

Chile se encuentra en la última posición de los países de la OCDE en cuanto a la creación de conocimiento, invirtiendo menos del 0.4% del PIB en I+D, tal como se puede apreciar en el gráfico 4.



Según el informe de Innovación y la Ley sobre Incentivo Tributario a la I+D a cargo de la Unidad de Estudios del Ministerio de Economía, sólo una de cada cuatro empresas chilenas innova (24%). A pesar de los esfuerzos realizados por dicha legislación, es evidente que el sector privado corresponde al principal actor en deuda en esta materia.

Es fundamental aumentar el gasto en I+D por parte del sector privado, ya que de acuerdo a las teorías de crecimiento endógeno<sup>1</sup>, éste es un precursor del crecimiento de largo plazo de las naciones. Sumado a que ello desarrolla en el sector, la habilidad de reconocer el valor de nueva información, asimilarla, y aplicarla con fines comerciales, según la teoría de absorción del conocimiento<sup>2</sup>.

1. Romer, 1990

2. Cohen & Levinthal, 1993

Para ello se propone revisar la Ley de Incentivos Tributarios a I+D, pues el programa de beneficio fiscal sigue siendo más relevante para aquellas empresas de mayor tamaño, dado que el crédito sólo se puede amortizar contra beneficios. En este sentido, investigaciones de la OCDE<sup>3</sup> sugieren que los créditos fiscales reembolsables para I+D pueden ayudar a las empresas dinámicas de menor tamaño, de forma que las empresas recién creadas, jóvenes e innovadoras puedan beneficiarse más fácilmente de dichos créditos. Con el tiempo, Chile debería realizar un seguimiento cercano de la aplicación de este esquema y considerar la adopción de créditos reembolsables para complementarlo.

## **5.2 Escasez de investigadores cualificados**

El capital humano pareciera constituir otro obstáculo para conseguir mejoras de la productividad en las empresas chilenas, pues existe una gran brecha respecto del capital humano avanzado, situándose muy por debajo del promedio de los países de la OECD, tal como se puede apreciar en el gráfico 5.

Las actividades de innovación e I+D dependen en gran medida de los trabajadores debidamente capacitados, especialmente aquellos con calificaciones de postgrado, y Chile sigue careciendo de la cantidad necesaria de capital humano avanzado en ámbitos clave de los campos STEM (ciencia, tecnología y administración de ingeniería), según el Informe Económico de Chile 2015 de la OCDE.

Para esto, se deberían ampliar y enfocar las ayudas económicas proporcionadas a los grados avanzados que tengan un contenido significativo en ámbitos tecnológicos, de manera de potenciar la integración de los graduados al sector empresarial. Esto enmarcado principalmente al programa de Becas Chile, dado que actualmente menos de la mitad de los estudiantes beneficiados por dicho programa pertenecen a campos STEM.

---

3. Andrews y Criscuolo, 2013



Fuente: OECD

Sin embargo, esta medida debe ir acompañada de un aumento en las becas de postdoctorado, para incentivar su inserción laboral. Evaluando así su contratación en el mundo privado, aparato estatal, Fuerzas Armadas e incluso, en el desarrollo de los programas de CORFO.

### 5.3 Revisión de impacto de programas que promueven la innovación

Hoy en día, CORFO posee más de 96 programas, de los cuales cerca de 47 corresponden a potenciar la innovación en Chile. Sin embargo, ello no ha sido suficiente como para conseguir un impacto significativo. De hecho, según datos del medio Innovación.cl, menos del 1% de las empresas del sector formal han solicitado y recibido ayudas de estos programas.

Es por ello que para impulsar la buena acogida y garantizar el éxito de dichos programas, es necesario dotarlos de un diseño que permita una evaluación adecuada. En base a su revisión periódica y en el caso de aquellos cuyos

resultados hayan sido positivos, ampliarse y potenciarse. Mientras que para los casos contrarios, revisarse o derechamente cerrarse.

## VI. Conclusiones

Chile es un país que se encuentra hace varios años “ad portas” del desarrollo, si bien en materias de competitividad internacional se encuentra muy bien posicionado, la innovación resulta ser su principal debilidad y por ende, mayor desafío.

Entendiendo la innovación como la utilización exitosa de nuevas ideas o conocimiento para conseguir una posición competitiva superior, el país ha ido progresando significativamente a lo largo de los años, pero aún queda mucho por hacer. Ante esto, los principales desafíos se reducen a potenciar una mayor inversión privada en I+D, abordar la escasez de investigadores cualificados y ampliar programas que permitan la innovación con mayor éxito.

Respecto de la inversión en I+D desde el sector privado, es fundamental incentivarla tanto para pequeñas como grandes empresas. Para ello se debe revisar la ley de incentivos tributarios, proporcionando créditos fiscales reembolsables para estimular a las nuevas y pequeñas empresas. A nivel de capital de trabajo lo importante es potenciar la integración de investigadores, a través de un re enfoque de Becas Chile hacia campos clave STEM, junto con un aumento en las becas de postdoctorado. Sobre la ampliación de programas que permitan la innovación exitosa, es fundamental la revisión y actualización de estos en base a sus resultados.

Finalmente, la innovación es efectivamente un tema relevante a la hora de medir el nivel de desarrollo de Chile y posee diversos desafíos que vale la pena atender.

## “Migración en Chile, un desafío pendiente”

• 2 de Agosto de 2017 •

*La inmigración es un fenómeno en Chile que no se ha estudiado exhaustivamente, a pesar de su evaluación durante los últimos años. Nuestro país se ha quedado estancado en estas políticas públicas migratorias, lo cual podría afectar a la integración en la sociedad civil y el desarrollo de la nación. Considerando que estamos en un año de elecciones, sumado a la evolución que ha tenido el tema migratorio, debiese ser una temática prioritaria en los programas de los candidatos a la presidencia. Es por ello que el presente Ideas & Propuestas analizará las leyes migratorias con las que cuenta el país e identificará, a través de ella, cuáles son los próximos desafíos en esta materia.*

## I. Introducción

Los fenómenos migratorios son cada vez más demandantes y requieren de un rol esencial en la extensión del Estado. Diversos autores concluyen que en Chile no se ha aplicado una ley que aborde la migración explícitamente, cuestión que afecta principalmente la coordinación institucional entre los controles fronterizos, cuyo vacío legal, además, podría generar una interpretación inoportuna. Junto a ello, la política migratoria está desactualizada, existiendo una ausencia de enfoques claros y una institución que aborde el tema en beneficio del desarrollo del país.

Al revisar la historia de Chile respecto a la migración, podemos observar que, en gran parte de ella, el porcentaje de extranjeros que ingresan al país registra un bajo porcentaje de no más el 1% o 2% de la población chilena<sup>1</sup>. De este porcentaje se podría inferir que se debe a etapas de la historia en el cual el país se aisló y existía una lejanía con Europa, Asia y Norteamérica. Además, había tasas de crecimiento económico que no eran tentadoras para los extranjeros durante varias décadas del siglo XX.

No obstante, dicho porcentaje de extranjeros residentes en Chile se ha ido incrementando en el tiempo, dado que hay un aumento de oportunidades observable de nuestro país, mayores facilidades para trasladarse de una región a otra y, por último, porque se ha otorgado una mayor información sobre los cambios políticos, económicos y sociales. En esta línea, según datos de la OECD del año 2010, Chile, a mediados de la década de 1990, se posiciona como un referente atractivo para la migración, dado que logra proyectar índices de desarrollo económico importantes en las últimas décadas<sup>2</sup>.

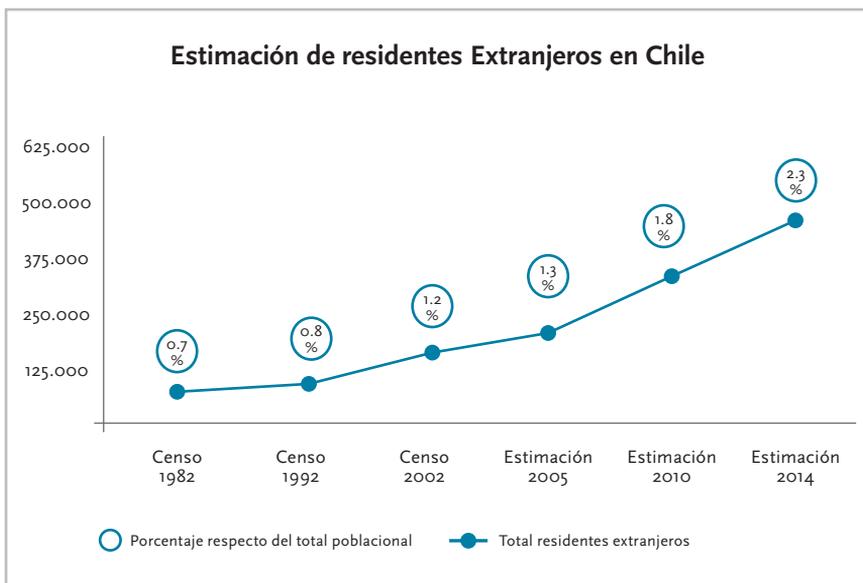
---

1. Levinson, Amanda y Doña Cristián (2004). "Chile: Moving Towards a Migration Policy", Country Profiles Migration Information Source, Migration Policy Institute ( MPI).  
En: [www.migrationinformation.org](http://www.migrationinformation.org)

2. Organization for Economic Co-operation and Development OECD, 2010

## II. Desglose de la Migración en Chile

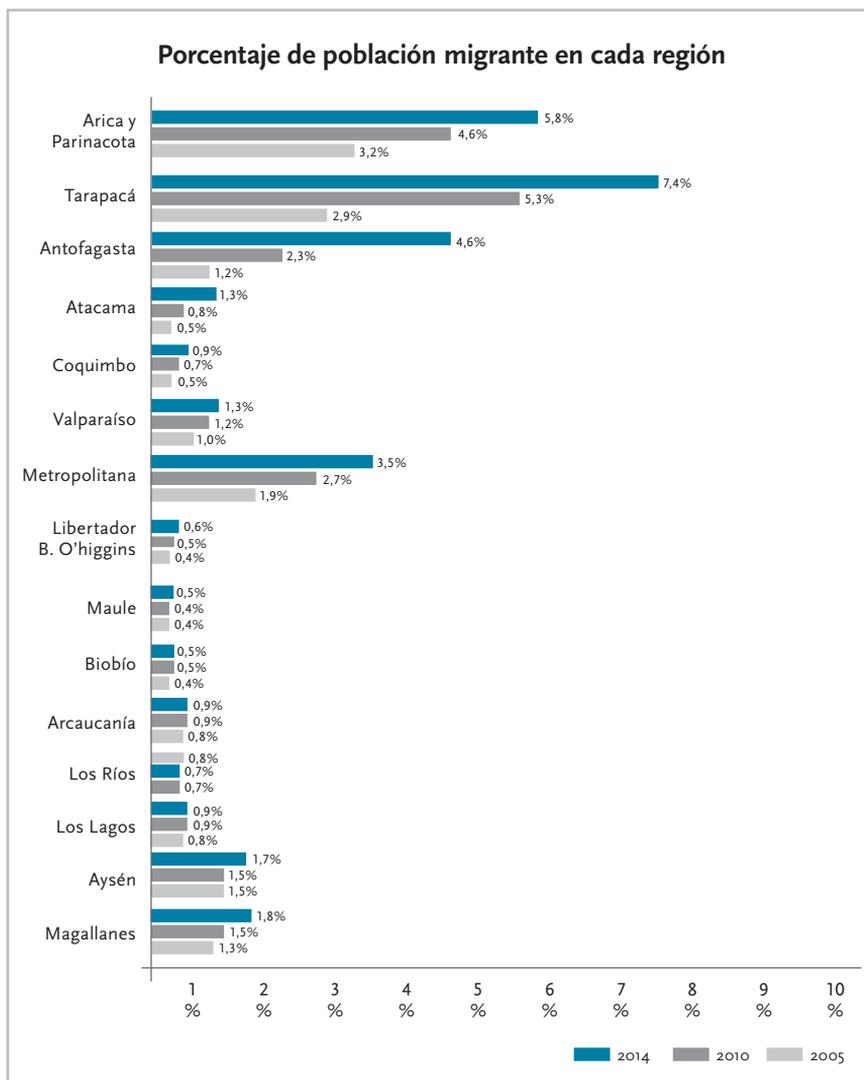
En 1990 había 105.070 migrantes en el país (0,8% de la población total). Para el año 2014 se estimaba que el 2,3% de la población total estaba compuesta por extranjeros. Así lo presenta el siguiente gráfico, el cual hace referencia al aumento de la población total de migrantes desde 1982 hasta el 2014.



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración 2015, pág. 21.

El porcentaje de población total migrante en Chile es bajo al compararlo con el promedio de extranjeros residentes en países desarrollados, cifra que alcanza un 11,3%, según los datos de la División de Población de la ONU (2015). Sin embargo, al observar el gráfico se podría concluir que el país ha ido aumentando la cantidad de migrantes a un punto porcentual desde el Censo de 2002. Dicho incremento, sumado a la concentración territorial de esta población en algunas ciudades y comunas, ha logrado que la opinión pública nacional perciba que el país se está “llenando” de

inmigrantes, aun cuando el bajo porcentaje de extranjeros residentes frente a la población nacional indique lo contrario. El siguiente gráfico visualiza el porcentaje de población migrante por región.



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración

El mayor porcentaje de migrantes reside en la Región Metropolitana, concentrando el 61,5% del total de la población. Las tres primeras regiones de Chile que en su conjunto componen el “Norte Grande”, concentran el 16,2% de los migrantes residentes. La Región de Antofagasta es la que agrupa la mayor proporción de migrantes (6,9%) en la zona norte, y la segunda mayor del país. Los últimos 10 años Antofagasta ha duplicado el porcentaje de extranjeros con respecto a la población regional. Además, en la zona se genera un importante intercambio transfronterizo, ya que cuenta con cuatro pasos habilitados<sup>3</sup>.

Por otro lado, actualmente la mayor cantidad de migrantes residentes en el país proviene de países latinoamericanos. La comunidad peruana es la que concentra la mayor población residente con un 31,7%; luego siguen los argentinos, con un 16,3%; los bolivianos, con un 8,8%; colombianos, con un 6,1%, y, finalmente, los ecuatorianos, con un 4,7%<sup>4</sup>.

Respecto a las visas de permanencia definitiva, los datos del Departamento de Migración y Extranjería informan que el año pasado se entregaron 53.622, lo que representa un aumento de 9,8% en relación a 2015, pero un incremento de 25% en comparación a 2014. Sin perjuicio que los peruanos siguen liderando la migración en el país, la presencia de ciudadanos haitianos, venezolanos y colombianos percibió el mayor incremento en los últimos dos años. Puesto que en 2014 había 763 haitianos con permanencia definitiva, en 2016 fueron 3.647, es decir, un aumento de 377% en dos años. En el caso de los venezolanos, se pasó de 685 en 2014 a 1.737 en 2016, lo que representa un alza de 153%. Por último, los colombianos con permanencia definitiva pasaron de 5.842 en 2014 a 12.193 el año pasado, es decir, un incremento de 108%.

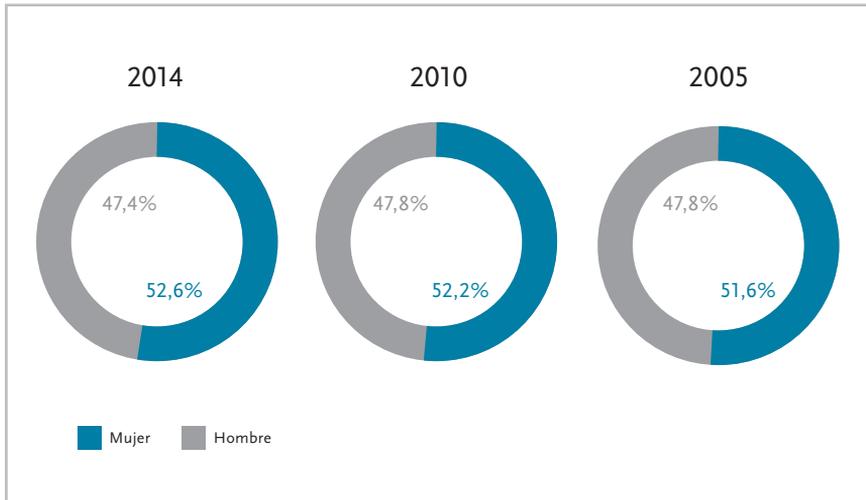
---

3. Informe OBIMID “La Migración en Chile: breve reporte y caracterización” obtenido en: <http://bit.ly/zsLYRng>

4. *Ibíd*

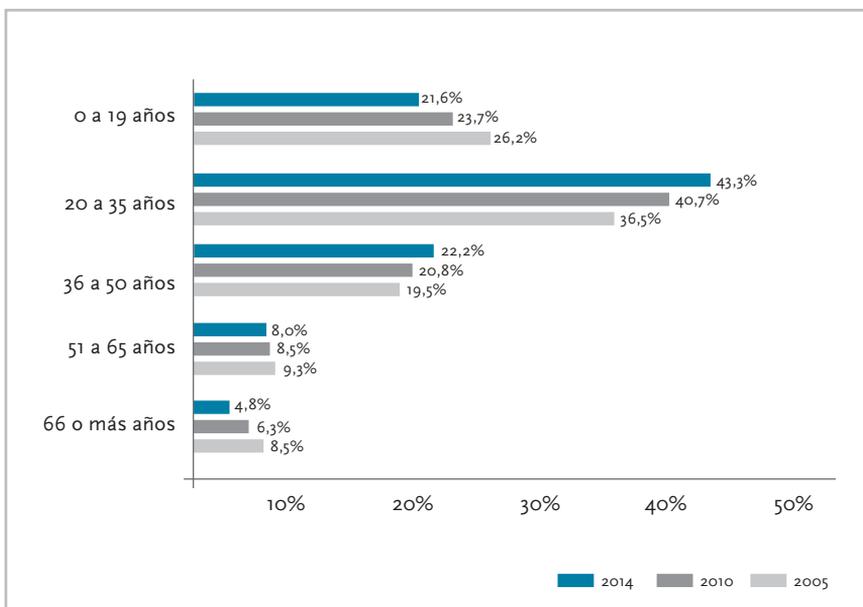
### III. Caracterización de los migrantes

En lo que respecta al sexo de las personas migrantes, se identifica, ligeramente, una mayor cantidad de mujeres. No obstante, esto puede variar en algunos grupos, como el haitiano, que es mayoritariamente masculino.



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración 2015

Por otro lado, las motivaciones de los migrantes son multidimensionales, dependiendo de cada contexto y sería equivocado reducirlas a una causa. Sin embargo, se podría inferir que la población migrante residente en Chile es inminentemente laboral. Esto se puede concluir dado que las tendencias etarias de los extranjeros en el país evidencian que el tramo entre 20 y 50 años representa un 65,5% del total de migrantes.

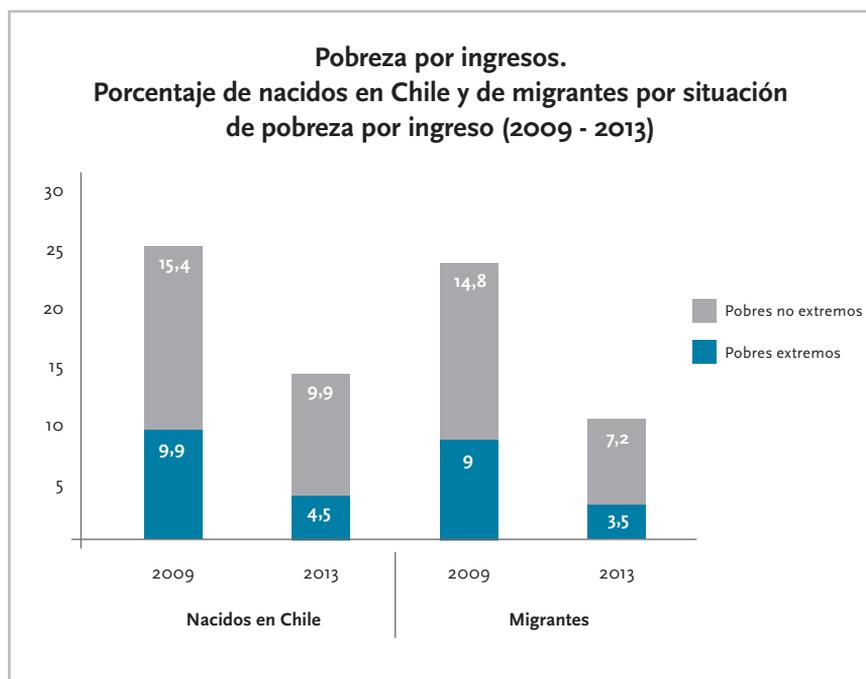


Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo (Informe julio – agosto 2016)

Los distintos indicadores socioeconómicos son útiles para describir en qué condiciones de vida se encuentra la población extranjera en Chile. Primeramente, cabe mencionar que en el informe OBIMID para analizar la pobreza, se determina la población migrante en tres regiones relevantes, las cuales a la vez (como hemos señalado) concentran los más altos porcentajes de extranjeros. Estas son las siguientes: la Región Metropolitana de Santiago (principal destino de la población migrante), Arica y Parinacota (principal acceso terrestre y vértice chileno de la triple frontera andina), y Antofagasta (la segunda con mayor concentración y la primera de mayor incremento de población migrante en los últimos 10 años).

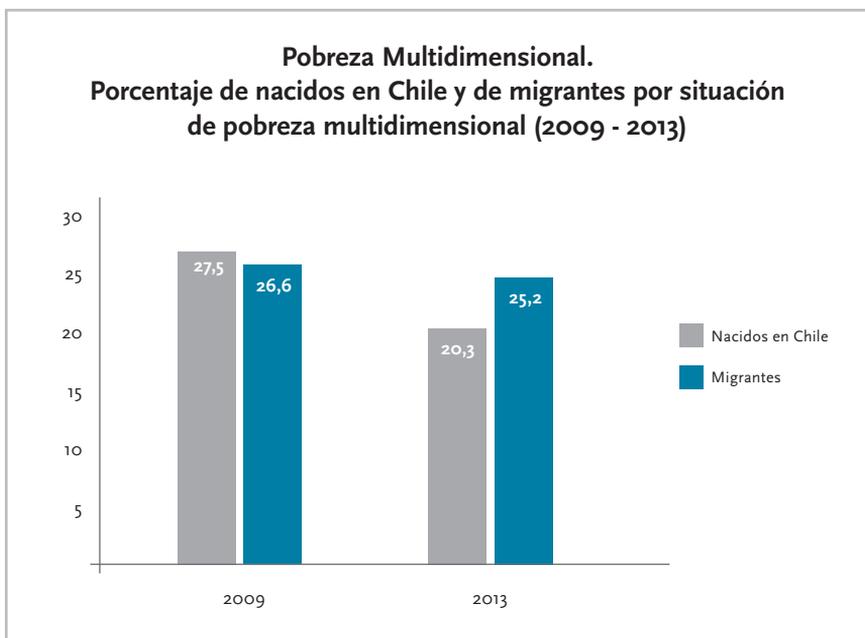
En dicho informe, a partir de los indicadores contenidos en la encuesta CASEN 2013, se revisan dimensiones de pobreza (monetaria y multidimensional), trabajo, educación, salud, vivienda y participación social. Los datos señalan una disminución de la pobreza monetaria en Chile en el

período 2009-2013, pasando de 25,3% a 14,4%. En las dos mediciones, la tasa de pobreza monetaria es menor entre la población migrante. No obstante, esta tendencia favorable, respecto a la pobreza económica, parece haberse revertido a nivel multidimensional en los últimos años. A partir de un índice multidimensional construido, a partir de la metodología de OPHI<sup>14</sup> con diversos indicadores (del ámbito laboral, educacional, sanitario y habitacional), se identifica una mayor incidencia de la pobreza entre migrantes que entre chilenos. Para el año 2013, la tasa de pobreza multidimensional entre migrantes superó en 5 puntos porcentuales a la de la población chilena. Esto da cuenta de privaciones (exclusiones y/o vulnerabilidad) agudas entre la población extranjera residente en Chile que trascienden la esfera netamente monetaria<sup>5</sup>.



Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo (Informe julio – agosto 2016)

5. Ibíd



Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo  
(Informe julio – agosto 2016)

Finalmente, al observar las condiciones monetarias de la población migrante, se identifican importantes diferencias según la región de residencia. Por ejemplo, al revisar los ingresos de los migrantes en vista de su distribución en el total de la población (segmentándola en cinco tramos, donde en el primer quintil representa al 20% más pobre, y el quinto al tramo más rico), se observa que la población migrante de Arica y Parinacota es la más empobrecida. Por su parte, aquella que reside en la capital es la que alcanza mayor presencia en los quintiles más de estrato socioeconómico más alto. Tanto en Antofagasta como en Arica y Parinacota, son las comunidades de Bolivia y Argentina aquellas que se concentran en los quintiles más empobrecidos, seguidos por los originarios de Perú. Sin embargo, esta tendencia se revierte en la capital, concentrando a bolivianos y argentinos en los quintiles más ricos; mientras que los dominicanos, seguidos de haitianos y ecuatorianos, se encuentran en peores condiciones.

Región	Nacionalidad	Quintil I	Quintil II	Quintil III	Quintil IV	Quintil V
Arica y Parinacota	Bolivia	35,5%	20,5%	25,0%	12,8%	6,2%
	Argentina	83,7%	10,0%	0,0%	6,3%	0,0%
	Perú	27,2%	27,7%	18,7%	17,9%	8,6%
	Colombia	0,0%	9,5%	70,1%	20,4%	0,0%
	Chile	22,9%	21,4%	20,6%	19,4%	15,7%
	Total Migrantes	31,5%	22,6%	21,7%	15,4%	8,8%
Antofagasta	Bolivia	27,8%	37,8%	7,7%	17,6%	9,1%
	Argentina	39,5%	18,7%	12,4%	5,0%	24,5%
	Perú	20,1%	15,5%	32,2%	26,4%	5,8%
	Colombia	11,9%	5,4%	39,9%	32,4%	11,3%
	Ecuador	16,4%	0,0%	0,0%	0,0%	83,6%
	Chile	21,6%	24,3%	20,0%	18,8%	15,3%
Total Migrantes	20,6%	20,5%	22,6%	22,2%	14,0%	
Metropolitana	Bolivia	0,0%	32,3%	7,1%	7,1%	53,5%
	Argentina	30,0%	11,9%	16,4%	11,1%	30,6%
	Perú	19,9%	23,3%	20,8%	31,8%	4,2%
	Colombia	3,1%	11,3%	12,6%	35,0%	38,1%
	Ecuador	1,0%	44,6%	8,3%	11,9%	34,6%
	Haití	4,6%	51,9%	12,2%	31,3%	0,0%
	Rep. Dominicana	49,3%	0,0%	0,0%	50,7%	0,0%
	Chile	23,3%	22,8%	20,8%	18,2%	15,0%
	Total Migrantes	13,7%	21,9%	15,1%	23,3%	26,0%
Total País	21,8%	22,5%	20,8%	18,7%	16,2%	

Fuente: Observatorio Iberoamericano sobre movilidad humana, migración y desarrollo (Informe julio – agosto 2016)

## IV. Políticas Migratorias

Las políticas migratorias se definen como “todas las propuestas institucionales (leyes, decretos, resoluciones, directrices, acciones, u omisiones etc.) que determinado Estado desarrolla sobre la entrada, salida y/o permanencia de la población nativa y/o extranjera dentro de su territorio”<sup>6</sup>. Dichas políticas se conforman en cada momento histórico e intentan responder a situaciones coyunturales o bien a proyectos de largo a largo plazo<sup>7</sup>. En virtud de esta definición se hace necesario que la política migratoria se adapte al fenómeno actual de la migración.

Existen tres tipos de políticas migratorias; la primera es abierta, que deja libertad de circulación y asentamiento, con garantías de derechos para personas nacionales y extranjeras. La segunda es de carácter selectivo, la cual limita la entrada, salida y asentamiento según los intereses y necesidades del país. Y, por último, la restrictiva o cerrada, la cual tiende a la restricción casi total de la entrada, salida y asentamiento.

Consiguientemente, las políticas migratorias se califican en dos grupos: las explícitas y las implícitas. La primera implica que esté institucionalizada acorde a sus objetivos; y la implícita ocurre cuando los objetivos no están institucionalizados, basando entonces su práctica en las concepciones subyacentes de los objetivos de las políticas que están vigentes<sup>8</sup>.

A continuación, se presenta la legislación migratoria vigente en Chile referida al control migratorio.

### **En el ámbito nacional:**

- El Decreto Ley 1.094 de 1975.
- La Ley 20.430 sobre refugio.
- La Ley 20.507 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

---

6. Mármora, L. (1993). La definición de las políticas de Migraciones Internacionales. Argentina.

7. Mármora, L. (Abril de 1987). Las Políticas de Migraciones Internacionales: elementos para su definición. Revista del CIM, 5(7).

8. Ibíd

**Regional:**

- El Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile del año 2002.

**Internacional:**

- La Convención sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Familias.
- El Convenio de la ONU de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y su protocolo de 1967.
- Los protocolos sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.
- La Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

**V. Desactualización**

Históricamente, las políticas migratorias en Chile han sido basadas en un carácter coyuntural. Es decir, que reaccionan a situaciones y no establecen objetivos a largo plazo. Tampoco son de carácter explícito<sup>9</sup>, lo cual no responde a la realidad migratoria actual del país y del mundo. Así por ejemplo, no considera la migración económica, aun cuando esta comienza a ser atractiva desde mediados de la década de los noventa, período en el cual el país comienza a ser atractivo para los migrantes debido al creciente desarrollo económico y estabilidad política.

Por otra parte, las actividades y procesos vinculados al control de ingreso al país, están regulados por el Decreto Ley N° 1.094 de 1975. Frente a este escenario, se visualiza que la Ley de Migraciones tiene un origen histórico enmarcado en la Guerra Fría y durante el Gobierno Militar. Debido a ello, las directrices de la política migratoria chilena están sesgadas en un fundamento dado al contexto histórico, político y económico que es

---

9. Torres, L. (2017). El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos. *Migraciones Internacionales*, 9(1), 269 - 277.

completamente distinto al actual. Es por ello que el DL 1.094, artículo 2° de “entrada y residencia” establece que el ingreso al país de los extranjeros debe estar guiado por el “interés y la seguridad nacional”<sup>10</sup>, lo que fue para aquel periodo acorde al contexto. No obstante, en la actualidad es cada vez más cuestionable que la Ley esté caracterizada por una orientación policial y de control<sup>11</sup>.

## VI. Conclusiones

Primeramente, se puede inferir que Chile dejó de ser un país promotor selectivo de la migración a partir del Gobierno Militar y su Ley de Extranjería. En ese escenario, la migración era considerada un posible peligro y foco revolucionario a combatir. Sin embargo, actualmente la migración es entendida más bien como un “problema social” que es necesario contener y controlar, dado que ya no es el propio Estado quien atrae a inmigrantes, como lo fue en aquellos casos de migrantes “queridos” (los europeos). La llegada de inmigrantes, en la actualidad, también se debe a las características que han asumido las economías, como al proceso de globalización<sup>12</sup>.

Chile en las últimas décadas, tanto por su estabilidad económica como política, se transformó en un país atractivo para los inmigrantes, así como también para las personas solicitantes de refugio, sobre todo proveniente de países latinoamericanos y más recientemente, del Caribe.

Por otro lado, los migrantes contemporáneos son vistos como una amenaza al bienestar de las sociedades receptoras y con estigmas de ser portadores de ciertos “males” que pueden dañar a sus territorios de origen. Nos referimos al terrorismo, narcotráfico, enfermedades, delincuencia y pobreza, entre otros<sup>13</sup>.

---

10. (1953). Decreto con Fuerza de Ley n°69. Santiago.

11. Stefoni, C. (2001). Representaciones Culturales y Estereotipos de la Migración Peruana en Chile. Buenos Aires: CLACSO.

12. Jensen, M. (2008). Inmigrantes en Chile: La exclusión vista desde la política migratoria chilena

13. Thayer, L. E. (2016). Migración, Estado y Seguridad. Tensiones no resueltas y paradojas persistentes. Santiago: Polis.

En cuanto a política interna, es relevante considerar los beneficios que trae la migración para el país, los cuales incluye, además del intercambio cultural y sus beneficios, el aumento de demanda por el consumo, lo que aumenta la demanda en la producción incrementando el número de trabajadores y el empleo.

Adicionalmente, es importante que la política migratoria se adapte y considere al migrante como un aporte para la sociedad y no una amenaza, lo que de esta forma contribuiría a disminuir la migración irregular. Puesto que el hecho de que exista un vacío legal hace que no haya certeza para los inmigrantes sobre qué requisitos deben cumplir, viéndose obligados a recurrir a métodos ilegales para ingresar al país.

En esta línea, es que una mayor fiscalización y coordinación entre los distintos actores permitiría no sólo dar cumplimiento a la ley, sino que también a los distintos acuerdos internacionales. Así mismo un mejoramiento en el control fronterizo permitiría reducir el ingreso de forma ilegal al país ya que producto de las prácticas discriminatorias arbitrarias, los inmigrantes han buscado formas alternativas de ingreso.

Por último, es claro que existe una postergación de esta discusión en Chile, lo cual puede llevarnos a un escenario complejo que podría generar graves tensiones y resistencias xenófobas a medida que la residencia de migrantes vaya mostrando a la sociedad un aumento del desempleo y un creciente ingreso de extranjeros residentes en el país. Por consiguiente, el principal desafío es actualizar la política migratoria chilena para que la riqueza de la migración se traduzca en una fructífera convivencia intercultural y en progreso socioeconómico, tanto para el país como para los migrantes, dando paso hacia la inclusión de esta población como sujetos de derecho. Es por ello que es necesaria una nueva ley migratoria con perspectiva de derechos. Lograrlo requiere de voluntad política, lo cual es dable en el actual escenario de las campañas presidenciales, para que así un próximo gobierno avance en esta materia, como hemos visto, tan necesaria.

## “ ¿A quién representa la Confech?: Articulación de oposición ante la sobreideologización del organismo”

• 16 de Agosto de 2017 •

*Desde su conformación, la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) ha tenido logros fundamentales en torno a políticas públicas en materia de educación. Sin embargo, la sobreideologización de sus representantes y la ausencia de organizaciones de carácter técnico y privado en su estructura, le han quitado representatividad a un conglomerado que ha perdido fuerza entre los universitarios y la opinión pública. Este Ideas & Propuestas analiza las causas de esta crisis, junto con el alejamiento de su sentido original y sus prácticas antidemocráticas.*

## I. Introducción

Fundada en la década de los 60', y férrea opositora al régimen de Augusto Pinochet en sus inicios, la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) se convirtió en una de las organizaciones sociales más relevantes en materias de educación, siendo eje de la oposición al primer gobierno de Michelle Bachelet con la “Revolución Pingüina”, y en 2011 al de Sebastián Piñera con la conformación del Movimiento Estudiantil. Actualmente, son 55 las federaciones de estudiantes que componen al organismo universitario, agrupando a universidades estatales, privadas creadas previo a 1980, y planteles de origen privado creados posterior a la década de los 80. A pesar del bloque organizacional que la compone en la actualidad, la ausencia de estatutos, quórum para la deliberación y arremetidas ideológicas que la alejan de la representación total del estudiantado, la convierten en un estamento sin poder real frente a las políticas de gratuidad que impulsa la Presidenta Bachelet. Esto explica su declive en el auge que tuvieron durante 2011 y 2013, junto con la caída en orden del sentido común, considerando que las reformas actuales incluyen a Instituciones de Educación Superior (IES) que forman su esqueleto fuera de esta organización, como los Institutos Profesionales, los Centros de Formación Técnica, y finalmente las universidades privadas fuera del régimen que hoy compone a la CONFECH.

## II. Fundación y hoja de ruta: Los objetivos políticos de la CONFECH

Con más de 25 años de existencia y siendo heredera de la Unión de Federaciones Universitarias de Chile (UFUCH) –en los años 60'- y de la Confederación Nacional de Estudiantes Universitarios (CNEU) de la década del 40', la CONFECH nace en el Congreso Nacional de Estudiantes desarrollado el 26, 27 y 28 de octubre de 1984 en Valparaíso. La instancia fue liderada por el entonces presidente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (FEPUCV) y representante de la Democracia Cristiana Universitaria (DCU), Manuel Tobar, quien dio paso a la creación de una plataforma universitaria que luchara por “recuperar la democracia”. En ese entonces, el Presidente Augusto Pinochet estaba al mando del Gobierno Militar, que se extendería desde 1973 a 1990.

De ahí que la lucha histórica de la Confech no sólo se ha planteado a favor de la educación, sino que ha ido evolucionando en sus distintas etapas hacia una oposición histórica al régimen social de nuestro país, caracterizado principalmente en la lógica subsidiaria que tiene el Estado para con quienes forman parte de él. Así es como el organismo sufre un repliegue entre 1990 y 1995 con el entonces mandatario demócratacristiano Patricio Aylwin en La Moneda, dado que “el principal objetivo de lucha del periodo anterior ya se había logrado y no existía por tanto una carta de navegación clara sobre qué quería el movimiento estudiantil una vez conquistada la ‘democracia’”<sup>1</sup>.

Años posteriores, las luchas de la organización se enfocaron en la paralización de proyectos de ley que buscaban la privatización de la educación pública en el país, el apoyo estatal a estudiantes a partir de políticas de financiamiento de la Educación Superior y el acceso a beneficios como el Pase Escolar, hoy derivado en la Tarjeta Nacional Estudiantil. Así, uno de los hitos más relevantes fue la colaboración entre universitarios y secundarios para levantar la “Revolución Pingüina” en 2006, durante el primer mandato de la Presidenta Michelle Bachelet, la cual comenzó con la toma del Instituto Nacional en mayo de ese año<sup>2</sup>. La derogación de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE), el fin de la municipalización, estudio y reformulación de la Jornada Escolar Completa (JEC), y gratuidad en la Prueba de Selección Universitaria (PSU), fueron -entre otras- las demandas que, con la fuerza de las paralizaciones y movilizaciones, dieron pie a la ofensiva que los líderes universitarios generarían a partir de 2011; esta vez, con Sebastián Piñera en la Casa de Gobierno.

### III. 2011: Agenda ideológica y política

Precisamente las movilizaciones del 2011 son el hito más relevante de la CONFECHE en la última década, lo que generó un antes y un después en cómo se configuró el Movimiento Estudiantil, principalmente por el modo

---

1. Historia de la CONFECHE y el movimiento universitario chileno en los últimos 30 años <http://bit.ly/2ChPNKW>

2. 2006-2016: Las transformaciones en la escena educacional chilena <http://bit.ly/2ojnEKR>

en que los liderazgos que surgieron, desde esta coyuntura, generaron un relato político que hoy los tiene con presencia en el aparato estatal o con diputaciones por la Región Metropolitana y la Región de Magallanes y la Antártica Chilena. Además, posee presencia partidaria no sólo a través del Partido Comunista, sino que también con nuevas alternativas como Revolución Democrática y el Movimiento Autonomista, ambos miembros de la coalición de izquierda, Frente Amplio, que levantó como candidata presidencial a la periodista Beatriz Sánchez.

Los ejemplos más concretos de cómo el hito de 2011 se transformó en un proyecto de futuro fueron Camilo Ballesteros, ex presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Santiago (FEUSACH) en 2011 y actual director de la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio del Interior; y los actuales diputados Gabriel Boric, Camila Vallejo, Karol Cariola y Giorgio Jackson, ex representantes estudiantiles en la Universidad de Chile, Universidad de Concepción y Pontificia Universidad Católica de Chile, respectivamente.

Y fue esta potencia desequilibradora, la que comenzó a depurarse durante el segundo año de presidencia de Sebastián Piñera; quien había asumido en marzo de 2011 luego del terremoto que afectó a Chile en 2010, catástrofe que focalizó los esfuerzos de la CONFECh en la reconstrucción del país y solidaridad con los afectados por el desastre. Aun así, en 2011, con el documento “Principios para una Reforma a la Educación Superior”, la organización dio paso a la ofensiva, denunciando la “grave crisis que afecta al sistema educativo chileno, en el que el derecho a la educación no está garantizado y las familias quedan inmersas en una situación de endeudamiento crónico y continuo”<sup>3</sup>.

De esta manera, el carácter político de la CONFECh, finalmente, se manifestaría a través de una carta al entonces ministro de Educación, Joaquín Lavín, a quien el 26 de mayo de 2011 advirtieron: “De no ser atendidos nuestros requerimientos al día miércoles 1 de junio del año

---

3. Principios para una Reforma a la Educación Superior <http://bit.ly/2GBhwnW>

en curso, el Paro Nacional Estudiantil programado para aquel día, en consecuencia, podrá ser extendido”<sup>4</sup>. Sin respuesta satisfactoria desde la cartera, la movilización convocó cerca de 20.000 estudiantes en Santiago, y la ola de paralización interna en los planteles nacionales creció de tres establecimientos, en toma el 6 de junio de 2011, a 600, el 25 de junio del mismo año<sup>5</sup>.

Sin embargo, las mismas apariciones públicas posteriores de los líderes estudiantiles dejaron entrever la verdadera lucha de la CONFECh. A través de manifiestos en la prensa nacional, sostuvieron que la lucha de fondo era contra el modelo social imperante. En la carta “Gratuidad y más allá” publicada en junio de 2013 en la sección de Opinión de El Mercurio, el entonces presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile (FECh), Andrés Fielbaum, manifestó que “más allá de ideologismos, el debate es si entenderemos la educación como un bien de consumo o de retorno individual, o si será un derecho social básico, haciéndonos cargo de que el Chile que construimos difiere bastante de acuerdo a la decisión adoptada”<sup>6</sup>. Esto lo complementaría quien fuera presidente de la Federación de Estudiantes de la Pontificia Universidad Católica de Chile (FEUC), Diego Vela de la Nueva Acción Universitaria, quien en CIPER Chile sostuvo el mismo año: “La estructura del sistema chileno se ha basado, desde la dictadura de Pinochet, en entregar un piso mínimo en los derechos sociales a los más pobres: permitirle entrar al mercado a quien no puede pagar. Con esto, el rol del Estado se reduce solo a satisfacer ese mínimo, y sobre ese piso el mercado es el encargado de asignar eficientemente “los recursos”<sup>7</sup>.

Además, como organización, fueron fuertes actores desequilibrantes, marcando con potencia el rumbo del gobierno en materia de educación. De este modo, destacan dos hechos principales: la colaboración en el lobby para la destitución del ministro Harald Beyer, sucesor de Joaquín Lavín en

---

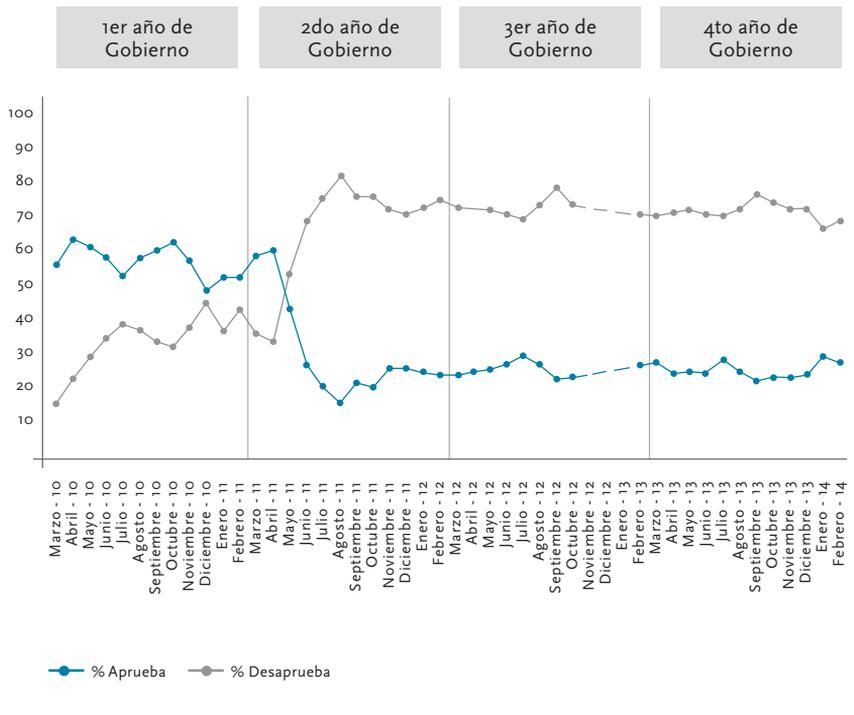
4. Carta Ministro Lavín - 26 Mayo <http://bit.ly/2CDNgL8>

5. Crisis de la educación en Chile <http://bit.ly/2onVrSi>

6. Gratuidad y más allá <http://bit.ly/2FoP2OI>

7. Educación superior: ¿Gratuidad universal o gratuidad de convenios? <http://bit.ly/2BJQxY1>

## ¿Usted aprueba o desaprueba como Sebastián Piñera y su equipo de gobierno están manejado la educación?



Encuesta GfK Adimark. "Evaluación de gobierno febrero 2014 – Informe completo. Pregunta ¿Usted aprueba o desaprueba como Sebastián Piñera y su equipo de gobierno están manejando la Educación? 8,"

### 8. Encuesta Final Evaluación Gestión del Gobierno de Sebastián Piñera <http://bit.ly/2CEqT3H>

la cartera y el peak de desaprobación de Sebastián Piñera durante todo su mandato con un 81% en agosto de 2011, punto álgido de las paralizaciones y movilizaciones en todo Chile. En el mismo mes, la aprobación del Mandatario sólo alcanzó un 15%.

#### IV. Escenario actual: Una CONFECh a la “ofensiva”

Para entender la radicalidad de la CONFECh durante el último periodo, es necesario entender cómo las configuraciones internas de la organización se han visto modificadas, principalmente a partir de las elecciones que están tomando los estudiantes en sus respectivas casas de estudio. Desde el 2011 a 2015, quienes guiaron el trabajo político del organismo estudiantil fue el “bloque de conducción”, liderado por la Izquierda Autónoma, el Frente de Estudiantes Libertarios (FEL) y la Unión Nacional Estudiantil (UNE). Con el paso del tiempo, y el descuelgue de la UNE de la orgánica interna, los conglomerados comunistas y guevaristas fueron alcanzando protagonismo dentro de la CONFECh, liderando acciones como la irrupción de un grupo de estudiantes en 2016 a La Moneda. Bajo la consigna “Notifíquese: Hoy comienza la ofensiva”<sup>9</sup>, la agrupación liderada por el presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad Central (FEUCEN), Gabriel Iturra, tomó momentáneamente las riendas de la organización del Movimiento Estudiantil.

Año	Independiente	Derecha	Centro	Izquierda	Ultraizquierda
2011	30,7%	5,1%	46,2%	10,3%	7,7%
2012	37,5%	2,1%	31,3%	25%	4,2%
2013	29,2%	6,3%	25%	29,2%	10,4%
2014	11,6%	6,9%	37,2%	25,6%	18,6%
2015	9,8%	11,8%	19,6%	45,1%	13,7%

Fuente: Mella, Marcelo (2016) Composición, correlaciones de fuerza y elaboración de estrategias en el pleno Conftech (2001-2015), página 13 <sup>10</sup>.

9. Vocero de la Conftech por movimiento estudiantil: no descartamos paros y tomas <http://bit.ly/2FITYxF>

10. Composición, correlaciones de fuerza y elaboración de estrategias en el pleno Conftech (2001-2015) <http://bit.ly/2CDWwRA>

Esta “izquierdización” de la CONFECCh la podemos ver reflejada en la tabla anterior, en la que el académico de la Universidad de Santiago (USACH), Marcelo Mella, devela cómo desde el 2011 en adelante el eje izquierda y ultraizquierda han ido avanzando dentro del conglomerado, creciendo de un 10,3 a un 45,1% y de un 7,7 a un 13,7%, respectivamente. Esto, de la mano del fuerte retroceso del centro y los independientes, quienes marcadamente fueron perdiendo fuerzas al interior del organismo, con caídas en la representación estudiantil de un 46,2 a un 19,6% y de un 30,7 a un 9,8%, respectivamente. Caso aparte es el de la derecha universitaria, que siempre se ha mantenido al margen, con variaciones entre un 5,1 y un 11,8%. Sin embargo, a pesar de no influir internamente, la derecha ha marcado dos hitos relevantes durante su estadía en la agrupación. El primero a cargo de Javier Fano, presidente de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Talca (FEUTAL) en 2011 y excluido de las sesiones del CONFECCh; y el segundo, Ricardo Sande, ex presidente de la FEUC, destituido de la vocería de la organización en 2015 por las diferencias de pensamiento que marcaba con la organización durante el decaimiento del Movimiento Estudiantil.

Actualmente, los bloques que han surgido dentro del organismo han ido de la mano del crecimiento del Frente Amplio dentro de las universidades y mediáticamente a través de la candidatura presidencial de Beatriz Sánchez. Por ello, la izquierda institucional ha vuelto al mando de la CONFECCh, cambio marcado y reafirmado durante la elección de vocerías en 2017, comicios que dejaron liderando en la interna a Sofía Barahona, miembro de la Nueva Acción Universitaria y presidenta de la FEUC; a Daniel Andrade, miembro de la UNE y presidente de la FECh, y a Natalia Silva, presidenta de la Universidad Diego Portales y miembro de la Juventudes Comunistas (JJCC). A pesar de aquello, si bien el repliegue de la acción en las calles ha disminuido, las recriminaciones a su actuar han ido en aumento. De hecho, una de las últimas acciones del Movimiento Estudiantil fue el apoyo a la Asamblea Constituyente que llevó a cabo el Presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, lo que dejó entrever las cercanías ideológicas del sector y la forma de actuar de un organismo que año a año pierde representatividad en el mundo universitario. Víctimas del auge del 2011, la renovación ha sido uno de los puntos más dificultosos para la Confecch.

## V. Conclusiones

De un tiempo a esta parte, reconocer el carácter revolucionario y activo de la CONFECCh en materia educacional se hace necesario. La extensión del Pase Escolar a las bases estudiantiles, la instauración del Crédito con Aval del Estado como política expansiva para quienes no podían acceder a la Educación Superior, y las recientes reformas a la educación –que aunque ideológicas han sido eje de las protestas que los estudiantes llevaron a cabo desde 2011 hasta la actualidad- han sido, en parte, propuestas y discutidas desde las universidades, desde los jóvenes que han salido a las calles y han dotado de contenido las políticas gubernamentales que ha llevado a cabo la actual Nueva Mayoría. Del mismo modo, el conglomerado ha llevado a cabo un modus operandi basado en la violencia política que va desde la validación de tomas a recintos educacionales y la agresión a dirigentes que piensen diferente, hasta la ausencia de condena por los actos de violencia provocados en sus manifestaciones.

También vale rescatar la inteligencia desde la lógica de la articulación. De ser bases esporádicas y reconocidas como extra parlamentarias entre la década de los 90' y los 2000, hoy han logrado estar en sectores fundamentales de la organización política; como es el Congreso, con los diputados Jackson, Cariola, Vallejo y Boric; el aparato estatal, al mando de Miguel Crispi en el Ministerio de Educación; Camilo Ballesteros, en la División de Organizaciones Sociales (DOS); el área municipal, con Revolución Democrática como principales asesores de la ex alcaldesa independiente de Providencia, Josefa Errázuriz o el bloque “La Matriz”, en Valparaíso, que consiguió destronar a Jorge Castro, para posicionar al ex dirigente estudiantil del Movimiento Autonomista, Jorge Sharp.

Sin embargo, las críticas a la CONFECCh son de fondo. Es imposible tolerar, por ejemplo, que a nombre de “todos los estudiantes de Chile”, como pregonan cada cierto tiempo sus dirigentes, se apoyen acciones antidemocráticas como fue la Constituyente de Nicolás Maduro en Venezuela o se excluya -sin más- a dirigentes que han intentado articular oposición dentro del conglomerado, como son los casos de Javier Fano, en 2011 en Talca o Ricardo Sande al mando de la Federación de Estudiantes de

la Universidad Católica (FEUC) en 2015. O ver cómo desde la organización han perdido su sentido original haciéndose parte de discusiones que escapan de la lógica estudiantil y se plantean como problemáticas sociales amplias de las cuales –dicen- deben hacerse parte. Nos referimos al apoyo irrestricto a demandas de grupos como “No + AFP” y la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) o las movilizaciones en contra de la hidroeléctrica Hidroaysén durante el gobierno de Sebastián Piñera.

De ahí que cabe cuestionarse cuáles son las reales inspiraciones de la CONFECH; si son un real representante de los movimientos estudiantiles a nivel nacional o si nace y se mantiene en el tiempo como un organismo servil a la agenda ideológica de la izquierda en Chile, que ha evolucionado desde su carácter extra parlamentario a una visión institucional que hoy los pone en el mapa de la distribución ideológica nacional.

Y de un tiempo a esta parte, las soluciones que se han puesto encima de la mesa son variadas. Los sectores estudiantiles de derecha más ingenuos han propuesto reformar “desde dentro” al Movimiento Estudiantil. Sin embargo, es necesario entender que la CONFECH fue creada por la izquierda y para la izquierda, por lo que aquella salida es poco factible.

Lo que sí, es necesario exigir mínimos democráticos dentro del organismo, como por ejemplo:

- I. Realización de estatutos que permita darle seriedad a la orgánica de la CONFECH y fije estándares mínimos de acción en torno a éste.
- II. Quórum mínimos para la toma de decisiones y las posturas oficiales de la organización.
- III. Claridad en torno a los derechos y deberes de los voceros nacionales de la organización, además de brindar periodicidad a la elección de éstos y así evitar arbitrariedades como las que se gestaron durante el ejercicio de Ricardo Sande en la FEUC.
- IV. Establecimiento de calendarios serios de movilización que sean contrarios al método actual, en el cual se fijan primero las fechas y luego el por qué de las marchas.

Así todo, los esfuerzos de la disidencia dentro de la CONFECCh, o los grupos políticos de derecha debiesen centrarse fuera de ella. Por ejemplo, fortaleciendo instancias como la Organización de Federaciones de Educación Superior Privada (OFESUP), conglomerado que debiese ser un contrapeso relevante a la CONFECCh dada la composición interna que tiene, incluyendo a planteles como la Universidad Andrés Bello, la cual concentra una matrícula de casi 52 mil estudiantes en todo Chile; o la Universidad del Desarrollo y la Universidad de Los Andes, precursoras en generar proyectos educativos libres que dotan de diversidad al sistema educacional chileno. Debiese ser esta organización la llamada a tomar la posta universitaria, que hoy además tiene como tarea aumentar su representatividad, generar acciones de impacto mediático concretas y hacer un llamado a instituciones como DUOC e Inacap a forjar un movimiento desinstrumentalizado que vele por las reales necesidades de los jóvenes que ven en la educación el motor principal de cambio a nivel nacional.

## “Cortes de electricidad: ¿Es mala la distribución eléctrica en Chile?”

• 30 de Agosto de 2017 •

*El frente de mal tiempo que vivió Santiago durante el fin de semana del 14 al 16 de julio pasado, provocó serios daños al tendido eléctrico, generando un masivo corte de energía que, en algunas comunas, se extendió por más de 72 horas y, en el peak de la emergencia, mantuvo a más de un cuarto de millón de personas de la Región Metropolitana sin suministro eléctrico. Pero las críticas destempladas a determinadas empresas privadas, así como los llamados a sancionarlas de manera ejemplificadora no tienen asidero en la realidad técnica del sistema eléctrico, el cual muestra buenos índices de desempeño incluso a nivel latinoamericano. El rol fiscalizador del Estado, así como una debida prevención por parte de las empresas, pareciera ser el quid del asunto.*

## I. Introducción

El viernes 14 de julio pasado, un frente de mal tiempo producido por una “masa nubosa fría polar”, que hizo ingreso al país el miércoles 12 en la Región de Los Lagos, provocó nevazones en nueve regiones del país, inclusive en zonas donde este fenómeno climatológico es una rareza, como fue el caso de Coquimbo. Este sistema frontal, cuya magnitud, a diferencia de otros episodios de similar envergadura, había sido debidamente pronosticado<sup>1</sup>, se convirtió en la mayor nevazón ocurrida en la última década. De hecho, en los últimos 27 años, este tipo de fenómenos sólo había ocurrido cinco veces en la región Metropolitana; 1990, 2006, 2007 (dos veces) y 2014. Tanto así, que el Ministerio de Desarrollo Social se vio en la necesidad de reforzar su plan habitual de invierno con medidas como el aumento de cupos en los distintos albergues existentes<sup>2</sup>.

Estas medidas de prevención no fueron antojadizas, sino que respondían a la certeza que se tenía de la llegada de ese frente de mal tiempo, certeza ratificada y difundida por autoridades y expertos, quienes incluso llegaron a pronosticar una temperatura de -3 grados para ciertos sectores de la capital, la cual sería la más baja registrada en los últimos diez años<sup>3</sup>.

En efecto, en la madrugada del sábado 15, las primeras consecuencias del sistema frontal comenzaron a hacerse sentir en la región Metropolitana, especialmente con problemas de tráfico vehicular, caída de ramas, árboles, y cortes de luz. Para la mañana de ese sábado, de acuerdo a reportes oficiales de la Dirección Regional de la ONEMI, 262.168 clientes de la Región Metropolitana se encontraban sin suministro eléctrico, abarcando comunas tan disímiles como El Bosque, La Granja, San Ramón, Peñaflo, Vitacura, Las Condes o Puente Alto. Del total de afectados, 105 mil

---

1. Satélite muestra cómo es la densa nube que trae histórica nevazón a Chile, sitio web de Ahorano Noticias. Publicado el 14 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2ENskz2>

2. Al menos 20 cm de nieve recibirán sectores de Santiago durante el día más frío del año, diario El Mercurio. Publicado el 14 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2vk2mhr>

3. RM: helada de -3° proyectada para el domingo sería la más extrema de la década, diario La Tercera. Publicado el 14 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2zoreTx>

pertenecían a la empresa CGE (96.000 de la región Metropolitana y 9.000 a la de O'Higgins), mientras que 190 mil eran clientes de Enel Distribución<sup>4</sup>.

## II. Las responsabilidades y el anuncio de un nuevo proyecto de ley

Una vez que comenzaron a sentirse los efectos del frente de mal tiempo, las autoridades comenzaron a responder a los reclamos de los ciudadanos señalando que, en el caso puntual de los cortes de suministro eléctrico producidos por la caída de ramas y árboles, la responsabilidad recaía en las empresas de distribución y no en los municipios, disputa que se sigue dando hasta el día de hoy, pese a que la ley es clara al respecto.

El artículo 139° de la Ley General de Servicios Eléctricos (LGSE), establece que; *“Es deber de todo concesionario de servicio público de cualquier naturaleza mantener las instalaciones en buen estado y en condiciones de evitar peligro para las personas o cosas, de acuerdo a las disposiciones reglamentarias correspondientes”*<sup>5</sup>. Además, el artículo 222 de la misma ley establece que, para el caso de los trazados de líneas aéreas que pasen por bienes nacionales de uso público, en el caso de que se deban cortar o podar árboles que estén en el trazado de la línea, el propietario de esta deberá avisar a la Dirección de Vialidad de la Municipalidad respectiva, pactando la indemnización que corresponda.

Pero, para mayor esclarecimiento, el artículo 218 del Reglamento de la LGSE establece que; *“Los operadores de instalaciones eléctricas deberán incluir en sus programas de mantenimiento la poda o corte de los árboles que puedan afectar la seguridad de sus instalaciones, utilizando técnicas adecuadas para preservar las especies arbóreas. Esta actividad deberá ser comunicada a la Municipalidad respectiva o a la Dirección de Vialidad en su caso, en un plazo no inferior a quince días anteriores a su ejecución”*<sup>6</sup>.

---

4. Santiago amanece de blanco: Clientes sin luz en la Región Metropolitana llegan a 262.168, diario La Tercera. Publicado el 15 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2ojDuoX>

5. Artículo 139, Ley General de Servicios Eléctricos, disponible en <http://bcn.cl/1uy1n>

6. Artículo 218, Reglamento de la Ley General de Servicios Eléctricos. Disponible en <http://bcn.cl/1uz8k>

Ante lo taxativo de la ley, es increíble que aún ciertas empresas hayan insistido<sup>7</sup>, durante la emergencia misma, en responsabilizar a los municipios por obligaciones que les corresponden única y exclusivamente a ellas realizar.

Por su parte, el Gobierno, de manera reactiva, exagerada, y con una clara intencionalidad política, una semana después del frente de mal tiempo, anunció el envío de un proyecto de ley corta para aumentar las sanciones y elevar las compensaciones por cortes de energía<sup>8</sup>. Luego de que una de las principales empresas involucradas en los cortes de suministro, de manera voluntaria, se comprometiera a realizar compensaciones a los afectados más allá de las que por ley les correspondía pagar, así como a los anuncios de demandas colectivas del SERNAC, de organizaciones de consumidores, de clientes y de municipalidades, la autoridad trató de sacar provecho de la situación con una respuesta legislativa bastante poco sensata.

En efecto, y es que luego de las importantes reformas en materia de energía que ha llevado a cabo (licitaciones, ampliación del giro de ENAP o transmisión), se esperaba que una necesaria reforma a la distribución eléctrica ingresara a tramitación durante este último año de gobierno, abarcando una amplia gama de temas pendientes en el sector, fortaleciendo y modernizando el sistema. Pero, muy por el contrario, el Ejecutivo optó por el camino fácil y menos reflexivo, tomando sólo una arista de las muchas que pueden necesitar una revisión, tratando de salir del paso a las críticas por la desidia de las instituciones que maneja y buscando el consentimiento de una ciudadanía damnificada y molesta.

---

7. Bío Bío: Empresas de electricidad culpan a árboles por cortes de suministros, sitio web de radio BíoBío. Publicado el 16 de julio de 2017. Disponible en <http://rbb.cl/hegx>

8. Gobierno ingresará ley corta para aumentar sanciones y elevar compensaciones por interrupciones de energía, diario El Mercurio. Publicado el 24 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2HDko57>

### III. ¿Es mala la distribución eléctrica en Chile?

Actualmente, los sistemas eléctricos cuentan con varios indicadores para medir su confiabilidad, tales como SAIDI, CAIDI, SAIFI, CTAIDI, CAIFI, ASAI, ASIFI o el ASIDI. Esta confiabilidad se entiende como “la capacidad del sistema de suministro de energía de hacer continuamente disponible voltaje suficiente, de calidad satisfactoria, para satisfacer las necesidades del consumidor”<sup>9</sup>. Algunos de los indicadores señalados miden solamente la frecuencia de las interrupciones, mientras que otros miden solo la duración de estas. No obstante, unos pocos tratan de combinar frecuencia y duración en un solo valor, lo que es casi imposible<sup>10</sup>.

Pese a esta amplia gama de indicadores, dos de ellos sobresalen, debido a la importancia que revisten; el SAIDI y el SAIFI.

El SAIDI, acrónimo en inglés para System Average Interruption Duration Index (índice de duración media de interrupciones del sistema) “representa las horas promedio que un cliente ha estado sin suministro. Corresponde a la suma de las causas externas (ajenas a la empresa distribuidora), causas de fuerza mayor (no resistibles para la empresa concesionaria) y causas internas (atribuibles a la empresa concesionaria que abastece al cliente)”<sup>11</sup>. Mientras que el SAIFI, acrónimo en inglés para System Average Interruption Frequency Index (índice de frecuencia media de interrupciones del sistema), representa la “frecuencia de ocurrencia de las interrupciones en las instalaciones eléctricas de los sistemas eléctricos, ante las fallas en los componentes, maniobras e indisponibilidades que afectan a los sistemas eléctricos, estas pueden ser propias y externos”<sup>12</sup>.

---

9. Lee Willis, H. (2004) Power Distribution. Planning Reference Book. Second Edition, Revised and Expanded. p. 103. Disponible en <http://bit.ly/2HFKowO>

10. Ibid., p. 111.

11. Energía 2050. Política energética de Chile (2015), p. 58. Ministerio de Energía. Disponible en <http://bit.ly/2Cdt8PT>

12. ¿Cómo se mide la confiabilidad de un sistema eléctrico? ¿Qué son los indicadores SAIFI y SAIDI?, sitio web Sector Electricidad. Publicado el 11 de agosto de 2016. Disponible en <http://bit.ly/20j05F8>

Estos indicadores se calculan de la siguiente manera:

### Fórmula de cálculo SAIFI y SAIDI

$$SAIFI = \frac{\sum N_i}{N_T} \qquad SAIDI = \frac{\sum r_i N_i}{N_T}$$

Fuente: SEC

En esta fórmula,  $N_i$  es el número de clientes interrumpidos por cada evento de interrupción durante un período de reporte;  $N_T$  es el número total de consumidores servidos en el área indexada; y  $r_i$  es el tiempo de restauración para cada evento de interrupción<sup>13</sup>. El SAIDI, como se explicó, es el índice para poder conocer las horas en que un consumidor ha estado sin servicio, y es por ello que dicho indicador es usado principalmente al momento de hacer análisis respecto de los cortes de energía eléctrica y poder determinar cómo reaccionó la empresa distribuidora al suceso.

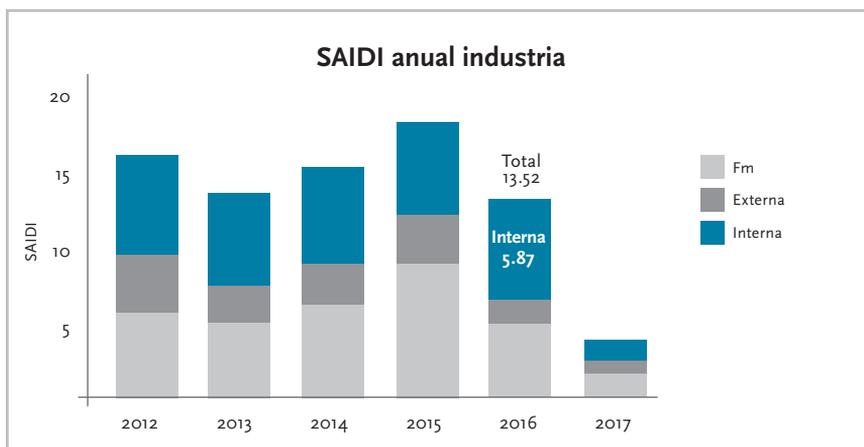
Para el caso de Chile, el SAIDI correspondiente al año 2016 fue de 13,52 horas de afectación promedio, considerando causas externas, internas y de fuerza mayor. Ahora bien, si se excluye la causa de fuerza mayor, el SAIDI disminuye a 7,90 horas. Para el caso de la región Metropolitana, el SAIDI del año 2016 fue de 8,18 horas, dividido en 3,86 horas por causas internas, 0,89 por causas externas, y 3,43 horas por causas de fuerza mayor. Es decir, si no contamos estas últimas, tenemos que el SAIDI de la región

---

13. Informe final. Propuesta metodológica para análisis y clasificación de interrupciones provocadas por fuerza mayor o caso fortuito (2015). ATS Energía S.A., pp. 2 y 3. Informe preparado para el Ministerio de Energía y la SEC. Disponible en <http://bit.ly/2FmLH2F> bit.ly/2ojo5F8

Metropolitana para el año 2016 fue de 4.75 horas, lo cual se acerca bastante a la meta para el año 2035 establecida en la política energética de este gobierno, Energía 2050, la cual fue que; “La indisponibilidad de suministro eléctrico promedio, sin considerar fuerza mayor, no supera las 4 horas/año en cualquier localidad del país” <sup>14</sup>.

Estas son cifras que, a nivel regional, son bastante buenas, independientemente de que el corte de suministro producto de causas internas de las empresas distribuidoras no haya mostrado una considerable disminución, sino que más bien se ha mantenido estable, siendo las causas de fuerza mayor y las externas las que han ido variando. Pese a esta realidad, y tal como lo señalara el superintendente de Electricidad y Combustibles, Luis Ávila, en su exposición ante la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados; “este desempeño nos pone en el podio de los mejores países de desempeño en Latinoamérica y Centroamérica. Somos el segundo país que tiene el mejor desempeño” <sup>15</sup>.

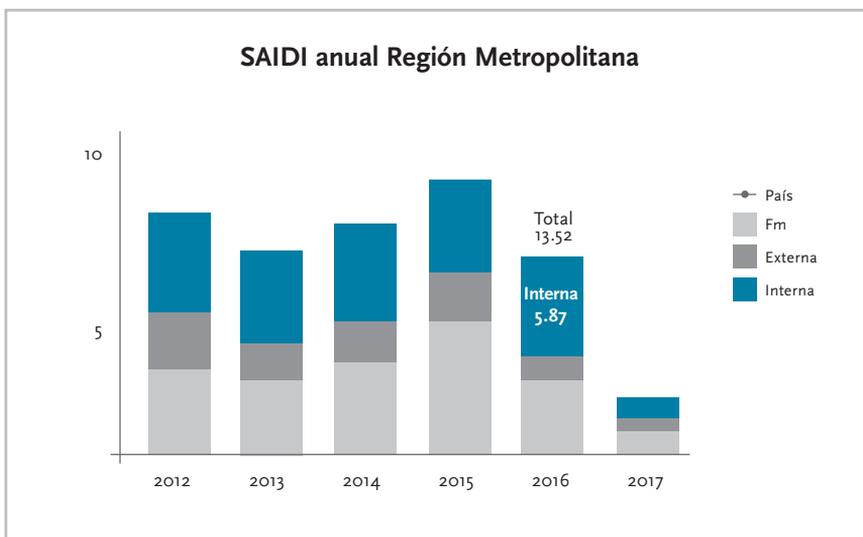


Fuente: SEC <sup>16</sup>

14. Energía 2050. Política energética de Chile (2015), p. 59.

15. [VIDEO] Sesión de la Comisión de Minería y Energía, Cámara de Diputados, miércoles 21 de junio de 2017 (minuto 35). Disponible en <http://bit.ly/2CflTqH>

16. Reforma al Segmento de la Distribución Eléctrica, presentación del superintendente de Electricidad y Combustibles, Luis Ávila, ante la Comisión de Minería y Energía de la Cámara de Diputados, p. 18. Sesión del 21 de junio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2EWiIVY>



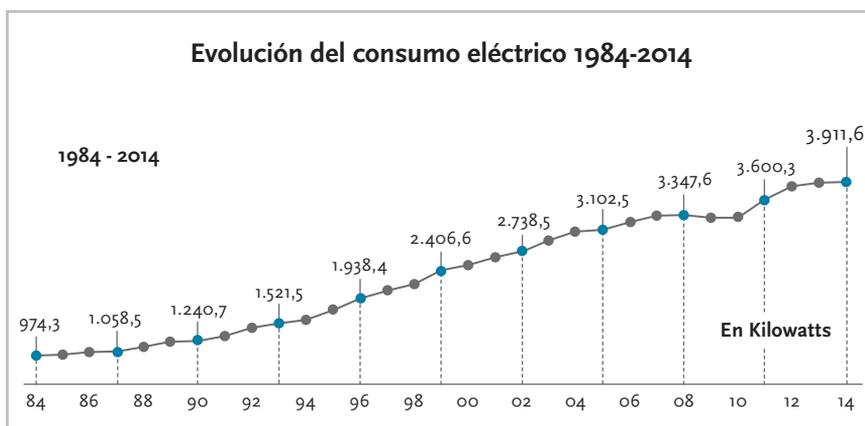
Fuente: SEC <sup>17</sup>

Los resultados obtenidos en las mediciones del SAIDI hablan bien del sistema de distribución, pese a las indudables deficiencias que pueden, y deben, ser subsanadas por parte de las empresas distribuidoras. Por otro lado, el consumo de energía eléctrica en nuestro país se ha más que triplicado en los últimos treinta años; si en 1984 el consumo de electricidad per cápita de Chile era de 974 kilowatts, el año 2014 este sobrepasó los 3.911 kilowatts<sup>18</sup>. Este fenómeno es propio de las sociedades que viven mejoras sustanciales tanto en su desarrollo económico como en su calidad de vida, así como al aumento de la densificación de las ciudades producto de la preponderancia de departamentos en vez de casas, el exponencial incremento del uso de artefactos eléctricos y electrónicos (que necesitan energía eléctrica) y al uso de la domótica. No obstante, un factor clave en el aumento del consumo de electricidad tiene que ver con la calidad de país minero, industria que consume gran cantidad de energía.

<sup>17</sup>. Ibid., p. 22.

<sup>18</sup>. Viviendas han triplicado consumo eléctrico en 30 años: recomiendan diversificar energía, diario El Mercurio. Publicado el 18 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2vzr1hS>

Es por ello que el masivo corte de electricidad, que afectó principalmente al sector oriente de la capital, a pesar de que en algunos lugares puntuales se extendió por más de 72 horas inclusive, es una anomalía en el sistema de distribución eléctrico, afortunadamente. Y es que con los actuales niveles de consumo eléctrico, los cuales pasaron de 16.431 GWh, en 1990, a los 68.866 GWh en 2013<sup>19</sup>, la estabilidad de la red pareciera ser una prioridad tanto para el sector privado como para el Estado y sus instituciones encargadas de fiscalizar la calidad, continuidad y reposición del suministro. Y es que ante la evidencia técnica, corroborada hasta por el propio regulador, las exageraciones respecto de un supuesto pésimo servicio de distribución que se han escuchado a raíz de este corte de electricidad, así como la desproporcionalidad de las sanciones demandadas por los afectados, inclusive la estatización de ciertas empresas privadas y el regreso a un Estado empresario<sup>20</sup>, son exasperadas consecuencias, entendibles más no justificables, de un suceso anómalo en el funcionamiento del sistema eléctrico.



Fuente: Diario El Mercurio con datos del Banco Mundial

19. Consumo eléctrico se cuadruplicó en 20 años, diario La Tercera. Publicado el 3 de agosto de 2015. Disponible en <http://bit.ly/2EOpdds>

20. La nevazón y el corte de luz, columna del ex senador Camilo Escalona. Sitio web de radio Cooperativa. Publicado el 30 de julio de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2BJAfHY>

## IV. Conclusiones

El frente de mal tiempo que afectó a varias regiones del país el pasado mes de julio, y en especial a ciertas comunas de la Región Metropolitana, dejó al descubierto una serie de falencias públicas y privadas de quienes son responsables de garantizar un suministro de energía eléctrica continuo y de calidad satisfactoria. En el caso del Estado, el rol fiscalizador que le compete a la Superintendencia de Electricidad y Combustibles se vio en entredicho, toda vez que las acciones para dar cumplimiento a su mandato legal demostraron ser insuficientes. En el caso de las empresas, la falta de prevención y preparación para este tipo de casos quedó en evidencia, así como la ineficacia de sus centros de atención al cliente y de las cuadrillas encargadas de la reposición del suministro, las cuales no dieron abasto para la magnitud de la emergencia.

No obstante estas falencias e inoperancias, es evidente que el problema no pasa por el sistema eléctrico, el cual, si bien es perfectible y susceptible de adecuaciones, posee una robustez no menor que ha dado un aceptable nivel de servicio a la ciudadanía.

Es por ello que la reacción del Gobierno, al anunciar una ley corta única y exclusivamente para aumentar las sanciones a las empresas eléctricas, es irresponsable y poco seria, toda vez que sería recomendable abordar el tema en una reforma integral al sistema de distribución, la cual sea el producto de un proceso de análisis reflexivo, meticulado, informado y, lo más importante, con el debido tiempo legislativo que garantice un sistema moderno y con mayores niveles de confiabilidad de los que ya posee.

## “Nuevo SERNAC: ¿Mayor protección a los consumidores?”

• 25 de Octubre de 2017 •

*El Senado acaba de aprobar, luego de más de 3 años de tramitación legislativa, un proyecto de ley que busca fortalecer la institucionalidad del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), a través del otorgamiento de nuevas facultades para el mejor ejercicio de su rol defensor de los consumidores. Luego del control obligatorio de constitucionalidad que debe realizar el Tribunal Constitucional, la iniciativa quedará en estado de ser promulgada como ley por la Presidenta de la República, cumpliendo así con una promesa de la campaña presidencial del año 2013.*

## I. Introducción

El programa de Gobierno de la entonces candidata Michelle Bachelet (2013), dentro de sus medidas para el ámbito económico, contemplaba enviar, dentro de los primeros 100 días de su mandato, un proyecto de ley al Congreso para fortalecer al SERNAC, permitiendo que este Servicio “tenga atribuciones reales y efectivas para defender los derechos de los consumidores. Dotaremos al SERNAC de facultades para fiscalizar, multar, interpretar la ley y dictar normativas, proveyendo de criterios claros de cumplimiento legal con efecto general” <sup>1</sup>.

Con fecha martes 03 de junio de 2014, dentro del plazo autoimpuesto por el Gobierno, el Ejecutivo ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que “Modifica la ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores” (Boletín 9369-03). El objetivo central de la iniciativa fue “procurar una protección de los derechos de los consumidores más moderna, ágil y eficiente. De esta manera, se propone la introducción de modificaciones que tienen por objeto generar los incentivos adecuados a fin de que los conflictos que afectan a una gran cantidad de ciudadanos en el tráfico económico se resuelvan dentro de plazos razonables” <sup>2</sup>.

En definitiva, el Ejecutivo justifica este proyecto de ley señalando que en la actualidad el SERNAC es un “león sin dientes”, por lo que se le debe dotar de una nueva institucionalidad.

Antes de analizar los alcances de la iniciativa, resulta adecuado detenerse en el rol que cumple hoy el SERNAC en la defensa de los derechos de los consumidores.

## II. Sernac hoy

La ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores,

---

1. Programa de Gobierno Michelle Bachelet, 2013, p. 60. Disponible en: <http://bit.ly/zy2winY>

2. Mensaje del Proyecto de Ley, boletín 9369-03.

promulgada en 1997, consagró normativamente las prerrogativas y facultades con que cuenta el Servicio Nacional del Consumidor, para una adecuada defensa de los derechos de los consumidores. Se reconoció expresamente la atribución de SERNAC para mediar en los conflictos de consumo y se establecieron los derechos y deberes de los consumidores. Esta ley ha sufrido dos modificaciones sustanciales, en 2004 y 2009, con la finalidad de incorporar nuevos derechos, tales como la posibilidad de retracto, facilitar la formación de asociaciones de consumidores o permitir las acciones colectivas.

En concordancia con la legislación vigente, la misión del SERNAC se enmarca, hoy, en:

- **Educar al consumidor:** Se entregan espacios de aprendizaje al consumidor para una mejor toma de decisiones, y se otorgan herramientas para la elección de productos de mejor calidad y mayor seguridad. Para aquello, se realizan capacitaciones a lo largo de Chile.
- **Informar al consumidor:** A través de la comunicación estratégica, aprovechando las nuevas plataformas tecnológicas, se informa al consumidor de aspectos relevantes a la hora de tomar una decisión de consumo.
- **Proteger al consumidor:** El Servicio Nacional del Consumidor participa activamente en mediaciones y demandas colectivas, éstas últimas presentadas ante el Juez de Policía Local.
- **Fomentar la participación ciudadana:** El SERNAC entrega más de \$350 millones anuales en fondos concursables a las asociaciones de consumidores del país, y más del 65% de los recursos son destinados a las regiones.

### III. Nuevas atribuciones del SERNAC

Con la finalidad de que el SERNAC sea un verdadero ente protector de los derechos de los consumidores, se le dota de facultades que le permitan cumplir su cometido de manera eficaz, en línea con las prerrogativas que se le otorgan a Fiscalías o Superintendencias. El SERNAC hoy ya cuenta con atribuciones para mediar y para presentar demandas colectivas en

representación de los consumidores afectados. A estas facultades, se le incorporan las siguientes:

### **3.1 Facultad de fiscalizar**

Se trata de una facultad de orden preventivo, con el fin de que el SERNAC pueda anticiparse a los efectos negativos que producen las infracciones. Regulada en el **artículo 58 letra a)**, se establece que una de las funciones del SERNAC es “Fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley y de toda la normativa de protección de los derechos de los consumidores”. Para aquello, podrán solicitar información al proveedor, el cual no podrá negarse a proporcionarla. Además, en el acto de fiscalización, los funcionarios del Servicio podrán tomar registros del sitio o bienes fiscalizados, levantar actas, y dejar constancia en ellas de quienes se encontraren en el lugar de la fiscalización y, en general, proceder a la ejecución de cualquier otra medida tendiente a hacer constar el estado y circunstancias de las actividades fiscalizadas. También se podrá, con autorización judicial, requerir el auxilio de la fuerza pública, cuando exista oposición a la fiscalización debidamente certificada por el fiscalizador.

### **3.2 Facultad de sancionar**

El **artículo 50 A** establece que “Las denuncias presentadas en defensa del interés individual podrán interponerse, a elección del consumidor, ante el Servicio Nacional del Consumidor o ante el Juzgado de Policía Local correspondiente a su domicilio o al domicilio del proveedor”. Así, el proyecto le otorga facultad sancionatoria al SERNAC para demandas individuales. Se establece un procedimiento administrativo sancionatorio que es resuelto por el Director Regional del SERNAC respectivo. Dicho procedimiento podrá culminar con la aplicación de multas y otras medidas que tengan por objeto prevenir o corregir la infracción cometida. Se incorpora, también, un régimen de recursos ante los tribunales de justicia. La denuncia presentada ante el SERNAC no requerirá de patrocinio de abogado, pudiendo los interesados comparecer personalmente ante el Servicio.

### 3.3 Facultad de interpretar

El proyecto le confiere al SERNAC, en la **letra d) del artículo 58**, la facultad de “Interpretar administrativamente la normativa de protección de los derechos de los consumidores que le corresponde vigilar”. Posteriormente, la Sala del Senado aprobó que “Dichas interpretaciones sólo serán obligatorias para los funcionarios del Servicio”.

### 3.4 Facultad de dictar normas

El proyecto le confiere al SERNAC, en la **letra e) del artículo 58**, la facultad de “Dictar normas e instrucciones de carácter general con la finalidad de lograr una adecuada protección de los derechos de los consumidores”. Esta normativa será obligatoria, y sólo podrá referirse a materias específicas contenidas en ciertos artículos de la ley. En el ejercicio de esta potestad, el Servicio deberá promover la coherencia regulatoria con el fin de evitar y precaver eventuales conflictos entre normas. Previo a la dictación de la norma, en caso de incidir en sectores regulados, respectivos. En caso de no incidir en estos sectores, se requerirá de al menos dos estudios que analicen el alcance de la normativa propuesta. Asimismo, antes de su dictación, el SERNAC deberá someter las normas e instrucciones de carácter general a un proceso de consulta pública disponible a través su sitio web. Por otra parte, cualquier persona afectada por la dictación de normas o instrucciones de carácter general podrá reclamar por ilegalidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Las normas a las cuales se puede referir el ejercicio de esta facultad, corresponden, más que a normas que consagran deberes para los proveedores, a principios generales que infunden el Derecho del Consumidor, inmiscuyéndose en normas de rango legal. Así lo prescribe el numeral 20 del artículo 63 de la Constitución Política de la República, al señalar que son materias de ley “toda otra norma de carácter general y obligatoria que estatuya las bases esenciales de un ordenamiento jurídico”.

## IV. Otras modificaciones relevantes del proyecto

### 4.1 Nuevo estatuto de nombramiento y remoción del Director Nacional del SERNAC

El Director Nacional será nombrado por el Presidente de la República, a partir de una terna propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública con el voto favorable de cuatro quintos de sus miembros. La duración del cargo será de cuatro años, pudiendo renovarse su nombramiento por una sola vez. Para los efectos de su remoción, se consagra una fórmula similar a la del Fiscal Nacional Económico, al establecerse causales taxativas de remoción.

### 4.2 Sanciones e indemnizaciones

#### 4.2.1 Incremento del monto de las multas

Se eleva el monto de las multas individuales, hasta en un 1000%. Se establecieron tres clases de infracciones –y su correspondiente multa-, en función del bien jurídico protegido por la respectiva norma de conducta.

Los grupos son:

- Infracciones variadas de baja gravedad y sanción supletoria: **Hasta 300 UTM**
- Prácticas abusivas con impacto potencial en un número acotado de consumidores / entorpecimiento al ejercicio de facultades del Servicio: **Hasta 750 UTM**
- Prácticas con impacto potencial en un número masivo de consumidores: **Hasta 1.500 UTM**
- Prácticas que pueden afectar la salud, seguridad y medio ambiente o derechos fundamentales: **Hasta 2.250 UTM**

En cuanto al modo de determinación de la multa, se establecen atenuantes y agravantes, las que deberán ser ponderadas racionalmente por el Servicio o Tribunal a fin de que se aplique al caso concreto una multa proporcional a la intensidad de la afectación provocada en los derechos del consumidor.

En el caso de los procedimientos colectivos, el **artículo 24 A** establece que el tribunal (ya que esta materia no puede ser conocida por el SERNAC) graduará la multa de acuerdo a las mismas reglas del procedimiento individual, y al número de consumidores afectados. Se podrá imponer una multa por cada consumidor afectado, a menos que conste en el proceso que el proveedor ha reparado de manera íntegra y efectiva el daño causado a todos los consumidores afectados. Con todo, el total de las multas que se impusieren en estos casos no podrá exceder el 30% de las ventas de la línea de producto o servicio objeto de la infracción, efectuadas durante el período en que ésta se haya prolongado, o el doble del beneficio económico obtenido como resultado de la infracción. Este monto no podrá exceder las 45.000 UTA.

#### **4.2.2 Reparación del daño causado**

- Se considera una indemnización directa y automática (ex punitiva) en caso de suspensión, paralización o no prestación injustificada del servicio de agua potable, gas, alcantarillado, energía eléctrica, teléfono o recolección de basura o elementos tóxicos.
- Se incorpora el daño moral colectivo, al darse la facultad al juez, para la determinación de aquel daño, de establecer un monto mínimo común entre todos los consumidores afectados.

## **V. Institucionalidad del SERNAC**

El proyecto de ley, a través del otorgamiento de facultades fiscalizadoras, sancionatorias, interpretativas de la ley y normativa respecto de los proveedores, además de conservar y fortalecer la representación judicial y extrajudicial de los consumidores afectados en intereses colectivos, pretende situar al Estado como protagonista casi exclusivo del Sistema Nacional de Protección al Consumidor. Esto debido a que será el SERNAC el órgano que concentrará la mayor parte de las atribuciones que equilibran el sistema, en desmedro de otros actores relevantes, como lo son organizaciones de la sociedad civil o incluso los propios consumidores, en cuanto al acceso directo a la defensa de sus propios intereses.

Lo anterior se verá plasmado en el otorgamiento de importantes recursos

para el financiamiento de sus nuevas atribuciones, partiendo por un importante aumento en la dotación de personal. En concreto, el nuevo SERNAC tendrá un costo en régimen superior al doble del costo actual del Servicio, dentro de lo cual se incluye la triplicación de la planta de funcionarios.

El cúmulo de facultades, poderes y atribuciones entregados al SERNAC resultan incompatibles con el adecuado ejercicio de sus funciones, y para el cumplimiento de la misión institucional: proteger los derechos de los consumidores. Tal como lo expresó el profesor Raúl Tavolari, “El entrecruzamiento y acumulación de funciones que se propone, difícilmente se concilia con las soluciones institucionales incorporadas en la Constitución, para mantener un régimen de separación de poderes, bajo el cual resulta, de la esencia, la posibilidad de control sobre las actuaciones. Lejos de haber frenos y contrapesos claramente delineados, el Sernac reuniría un cúmulo de funciones, sin mecanismos efectivos de contrapeso y control sobre el ejercicio de este abigarrado catálogo de competencias”<sup>3</sup>. Por su parte, el profesor Luis Cordero señaló que “Es cierto que un organismo administrativo puede fiscalizar, sancionar y dictar normas, pero sumar a tales funciones la de mediación, conjuntamente con la de representación judicial en acciones colectivas, genera desequilibrios que es necesario controlar o derechamente separar, por ejemplo, entregando a otro la representación de acciones colectivas. Ello pone en riesgo los principios de objetividad e imparcialidad”<sup>4</sup>.

La solución más adecuada era fortalecer al SERNAC en su rol de defensa de los intereses de los consumidores, haciendo hincapié en las facultades de fiscalizar, denunciar infracciones a la ley, investigar, promover entendimientos individuales, y la legitimación activa en la acción colectiva.

---

3. Exposición Profesor Raúl Tavolari. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento Cámara de Diputados.

4. Exposición Profesor Luis Cordero. Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento Cámara de Diputados.

De no ser así, el Ejecutivo debió proponer el diseño de una estructura institucional que cuente con contrapesos adecuados a la gran cantidad de facultades que se le otorgan al Servicio, ya que la figura de un Director Nacional unipersonal altamente dependiente de los gobiernos de turno no da garantías de lo anterior. La creación de un Consejo del SERNAC, siguiendo la experiencia de la Comisión del Mercado Financiero, es una alternativa que el Gobierno nunca se abrió a implementar, y que hubiese permitido darle un carácter colegiado a las actuaciones del Servicio, en especial respecto a las facultades normativa, interpretativa y sancionatoria. En síntesis, la iniciativa le está otorgando un cúmulo de facultades, incompatibles entre sí, a un órgano unipersonal que no tiene contrapesos.

## VI. Sanciones e indemnizaciones

### 6.1 Sanciones

El aumento de las multas por infracciones individuales, si bien es sustancial, parece equilibrado, toda vez que se establece un máximo de multa, facultándose el juez o al servicio para ponderar diversos factores y luego imponer la multa. El objetivo de esta modificación es disuadir al proveedor del ejercicio de acciones contrarias a la ley del consumidor.

En caso de infracciones al interés colectivo o difuso de los consumidores, el tope de las multas es excesivamente alto. El primer tope equivale al que se impone por los casos de colusión. Se equiparan dos situaciones completamente distintas. Una es de las infracciones más graves al mercado, y se comete con dolo, mientras que en la otra estamos frente a situaciones comunes en cualquier actividad económica, donde por lo general hay culpa (negligencia) más no intención de hacer daño. Por otra parte, el segundo tope que se agrega, de 45.000 UTA, sigue siendo excesivamente alto, considerando que esto equivale a cerca de US\$40 millones. La ley del consumidor debe considerar en primer lugar la indemnización de perjuicios al consumidor antes que la imposición de multas a beneficio fiscal.

## 6.2 Indemnizaciones

En esta materia, se incorpora, dentro del procedimiento colectivo o difuso, la **indemnización por daño moral colectivo**. Si bien el derecho sustantivo a la indemnidad patrimonial del consumidor incluye el daño moral, éste es por su naturaleza personalísimo. En efecto, se deben incorporar mecanismos en el procedimiento que no signifique otorgar indemnizaciones por daños extrapatrimoniales que no resulten efectivos, probados, previsibles y/o desproporcionados incluso como sanción a la conducta, sin tener dicha naturaleza. Jurídicamente es al menos discutible la procedencia de indemnizar daños morales en procedimientos colectivos en atención a constituir perjuicios personalísimos, en donde no procede la estandarización que requieren los daños colectivos. Se debe mantener la facultad de que los consumidores afectados por algún acto que haya infringido sus derechos y les haya producido algún tipo de daño extrapatrimonial sean resarcidos en procedimientos individuales pero con independencia del número de afectados.

## VII. Conclusiones

En primer lugar, si bien es cierto que es necesario dotar al SERNAC de mayores y mejores atribuciones, no se comparte el diagnóstico de que el Sernac sería un “león sin dientes”, término que sería usado como fundamento para el otorgamiento de estas nuevas facultades.

En virtud de lo anterior, estimamos que este proyecto, si bien tiene algunos aspectos que constituyen un buen aporte a la defensa de los derechos de los consumidores, se excede en las prerrogativas que le otorga al SERNAC, considerando que todas las facultades que se le entregan serán ejercidas por un órgano unipersonal, dependiente del poder político. Asimismo, debemos recordar que la esencia del SERNAC es la defensa del consumidor, por ello, es peligroso dotarlo de atribuciones para investigar, denunciar, mediar, dictar normas, interpretarlas y sancionar, pues se requeriría que lo hiciera de manera objetiva.

El SERNAC no es imparcial, sino que parte interesada en la defensa de

los derechos de los consumidores, en lo cual es bastante eficaz, y la incorporación de atribuciones que debiera ejercer de forma parcial no contribuye adecuadamente a su finalidad de protección de los derechos de los consumidores.

El otorgamiento de mayores atribuciones al Servicio no trajo consigo un cambio en su institucionalidad. Se perdió la oportunidad de modernizar al Servicio Nacional del Consumidor. No parece adecuado seguir manteniendo a la cabeza de un órgano al cual se le entregan tantas facultades a una autoridad unipersonal. El Ejecutivo, extrañamente, prefirió mantener la estructura directiva actual de la entidad, aun cuando en otros proyectos de ley ha promovido abiertamente la creación de Consejos para una mejor deliberación de las autoridades. Ejemplo de aquello son la Comisión para el Mercado Financiero o el Consejo Técnico del Instituto Nacional de Estadísticas.

Este proyecto, en la práctica, busca una mayor intervención estatal, siendo que fortaleciendo la fiscalización, las mediaciones colectivas y el procedimiento ante el Juez de Letras, se pudo haber dotado de más y mejores dientes a la institución. Se prefirió mantener la estructura unipersonal, dependiente del Estado, entregándole al Servicio facultades aún mayores que las que detentan las Superintendencias, sin que ello garantice beneficios para los consumidores. Fortalecer al SERNAC no necesariamente significa una mayor protección de los consumidores. Este es un ejemplo gráfico.

## “La puesta en marcha de la ley de Inclusión Escolar”

• 8 de Noviembre de 2017 •

*En marzo de 2016 entró en vigencia la Ley de Inclusión Escolar que prohíbe el lucro, la selección y el financiamiento compartido (FICOM). En ella se fundamenta que la selección, el lucro y el FICOM han forjado que la educación chilena sea una de las más segregadas del mundo. Actualmente, hemos podido observar los efectos negativos que ha generado esta ley en las familias chilenas, dejando entre ver que su principal objetivo, cual es mejorar la calidad de la educación y terminar con la segregación, no se lograría cumplir. Es por ello que en este Ideas & Propuestas analizamos cómo se llevó a cabo la Ley de Inclusión Escolar y cuáles son sus efectos perjudiciales con los apoderados y los colegios particulares subvencionados a prácticamente un año de su implementación.*

## I. Introducción

La Ley de Inclusión Escolar, desde su formulación, ha generado gran controversia, tanto en el debate político, como educativo. Esto se refleja en que -en menos de un año -ya se han presentado dos proyectos de ley para corregir las medidas aplicadas en ella, las cuales en su gran mayoría han generado efectos adversos a su objetivo.

Es así que llama la atención que en los recursos destinados a la educación en la Ley de Presupuesto 2018, no se haya considerado el aumento en la subvención que se acordó en la Ley de Inclusión Escolar para los sostenedores que decidieron pasar a ser corporaciones sin fines de lucro. Dicha subvención debía aumentar de \$8.300 a \$10.700 por alumno matriculado. No obstante, el Gobierno decidió congelar el presupuesto destinado a los establecimientos particulares subvencionados que pasaron a la gratuidad sin haberlo transparentado en la ley aprobada, afectando de esta manera a 2,7 millones de estudiantes.

Por otra parte, los colegios se han venido ocupando mayormente de cumplir los requisitos administrativos de la ley, los cuales les exigen ser dueños de la infraestructura de sus establecimientos, ser corporaciones o fundaciones sin fines de lucro. Sumado a ello debemos recordar la implementación del nuevo sistema de admisión escolar (SAE), el cuál de forma aleatoria elegirá sus alumnos. Este sistema se comenzó a implementar el 2016 sólo en la Región de Magallanes. En el proceso participaron 3.147 alumnos, de ellos un 58% fue asignado al colegio que postuló como primera opción y un 42% obtuvo una vacante en un establecimiento que no cumplía todas las expectativas de los padres. Esto refleja que este sistema no cumple con las expectativas generadas por el Gobierno. Por el contrario, resulta ser incluso discriminatorio, pues transgrede la libertad de elección de las familias.

De esta manera las corporaciones, en vez de encauzar su proyecto educativo al mejoramiento de las metodologías de enseñanza y la calidad del mismo, se enfrentan a larga tramitación para cumplir con las especificaciones de la ley.

Los fundamentos para la aplicación de esta ley se han basado en que están hechos para respaldar la finalización de la selección escolar y promover la libertad de elección de las familias respecto a la diversidad de oferta en educación. Debido a esto, se terminará con toda forma de selección a nivel de la escuela, tanto económica, social, académica y conductual. Adicionalmente, el Gobierno plantea que el FICOM, la selección y el lucro son prácticas que afectan estructuralmente la calidad del sistema educacional, ya que estos incentivan la segregación. Sin embargo, la principal razón que fomentó la segregación en Chile, es más bien por factores geográficos (cercanía del colegio con el hogar).

El 29 de mayo de 2015, la Presidenta de la República Michelle Bachelet promulgó la Ley N° 20.845 de “Inclusión Escolar que regula la admisión de los y las estudiantes, elimina el financiamiento compartido y prohíbe el lucro en establecimientos educacionales que reciben aportes del Estado”. Es por ello que a continuación se mencionará los principales puntos de cómo se aplicará dicha ley, según su informe considerando los cambios efectuados por las leyes Miscelánea I y II.

La Ley de Inclusión presentada por el Gobierno, tiene la finalidad de hacer de la educación un derecho social, haciendo referencia a los siguientes puntos:

- Fin al lucro en los establecimientos que reciben subvención del Estado.
- Fin al financiamiento compartido en los colegios que reciben aportes públicos.
- Fin a la discriminación en los procesos de admisión escolar.

**Financiamiento Compartido:** Se elimina el Financiamiento Compartido (FICOM), aunque se establece que los padres podrán hacer donaciones voluntarias, no regulares, a los colegios donde estudian sus hijos, los que deben apuntar a fortalecer el proyecto educativo. Por ejemplo, podrán ser utilizadas en actividades extracurriculares, pero no serán consideradas como donaciones.

**Fin al Lucro:** Los sostenedores tendrán plazo hasta fines de 2017 para

convertirse en corporaciones sin fines de lucro. Se establecen sanciones civiles y penales para quienes ocupen subvención y financiamiento compartido en fines no educativos. La Superintendencia podrá realizar auditorías y pedir información de las cuentas bancarias que se usen para manejar los recursos.

**Selección:** Se elimina el inciso que prohibía a los colegios privados realizar pruebas de selección. Los colegios con proyectos educativos especiales o de excelencia, como los llamados “liceos emblemáticos”, podrán seleccionar hasta el 30% de su matrícula.

**Sistema de Admisión:** Los colegios deben elegir el sistema aleatorio para la admisión. Los padres deberán postular a más de un colegio y se establece un mecanismo para optimizar las preferencias de las familias, a cargo del MINEDUC. Excluye de las reglas generales a los colegios de educación especial. Con todo, el proyecto señala que se autoriza la realización de entrevistas voluntarias a los padres.

**Arriendo:** En el Senado se repuso la posibilidad de pactar arriendos con entidades relacionadas en los años de transición. Se pueden mantener contratos vigentes y si vencen deben renovar al 11% del avalúo fiscal, en esto último la Ley Miscelánea II establece flexibilidad, dando una “solución” a los establecimientos que aún no pasan a ser sin fines de lucro. Por último, el plazo para tener arriendos con relacionados será de 6 años, contando desde el 30 de junio de 2017.

**Fondo de Administración Pública:** Se crea el Fondo de Recuperación y Fortalecimiento de la Educación Pública, con \$ 250 mil millones por año, entre 2016 y 2025. Estos fondos deberán ser utilizados en acciones que impacten en el desarrollo de las actividades escolares. El MINEDUC establecerá por decreto los mecanismos de distribución de los recursos y sus usos.

Se ha observado un panorama mayormente negativo en la educación escolar, partiendo porque se ha transgredido la libertad de elección de los padres para escoger el proyecto educativo para sus hijos. Además, se

generó gran incertidumbre para los sostenedores, puesto que la ley estipula que sus establecimientos particulares subvencionados deberán pasar a ser corporaciones sin fines de lucro con plazo hasta el 31 de diciembre, quienes al 1 de enero de 2018 no cumplan con la normativa no recibirán subvención. Debemos considerar que en Chile existen aproximadamente seis mil establecimientos particulares subvencionados, por lo cual lograr que todos cumplan con las especificaciones de la ley sería muy difícil. Es así que, a dos meses del plazo final, queda un 40% de establecimientos que aún no toma la decisión de cambio.

Cuando se comenzó a aplicar la ley había 4.857 establecimientos con fines de lucro, de ellos 2.396 ya emplearon las exigencias de la normativa de ser corporaciones o fundaciones, algunos aún están en trámite. No obstante, hay 1.967 colegios que no han iniciado las diligencias para su transformación y 1.212 dijeron que se van a adecuar a la normativa dentro del plazo establecido. En algunos casos los sostenedores han tenido que decidir cerrar, ya que no les sería posible mantener su propósito educativo con este nuevo sistema y otros han decidido ser colegios particulares pagados, lo cual afecta a miles de familias <sup>1</sup>.

Por último, cabe destacar que hace unas semanas se despachó el Proyecto de Nueva Educación Pública, el cual, considerando la histórica caída sistemática de la matrícula municipal debió ser prioridad del Gobierno, puesto que la educación pública podría ser un motor para reducir la segregación escolar residencial y socioeconómica. En el caso de Chile, este tiene una de las proporciones de matrícula municipal en educación básica más baja en el mundo. El 90% de los estudiantes de países miembros de la OCDE asiste a una escuela pública, en nuestro país solo el 39% lo hace <sup>2</sup>.

## II. Relevancia de los colegios particulares subvencionados

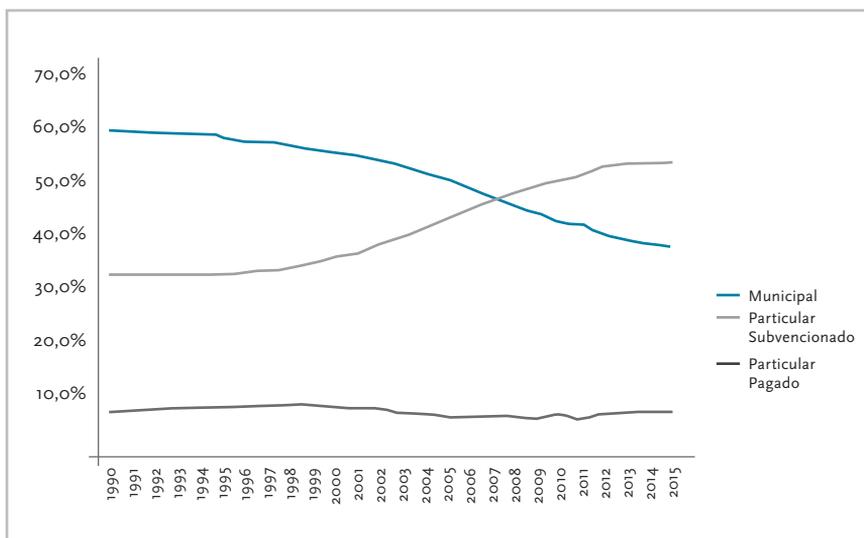
Desde el año 1993 se les permitía a los colegios particulares-subvencionados

---

1. Reportaje de la Tercera. Disponible en: <http://bit.ly/2hkZ787>

2. Memo de políticas públicas n°3, Espacio Público. Disponible en: <http://bit.ly/2Ag5XiX>

establecer un método de financiamiento compartido, el cual permitió que los padres y apoderados pudieran aportar a los colegios económicamente mediante el pago de una cuota mensual. Durante 1990 más de un 50% de los alumnos asistía a centros escolares municipales, mientras que en 2015 sólo el 36,5% de los padres seleccionó este tipo de instituciones.



Fuente: (Bravo, Lavín, Ruiz de Viñaspre, & Wilkins, 2016)

Los sostenedores privados, en el sector subvencionado, reciben aportes del Estado para financiar la operación de sus establecimientos, y recursos adicionales a través del régimen de financiamiento compartido. Esta categoría de colegios atiende al 46,8% del total de la población escolar. De acuerdo a ello, los establecimientos particulares subvencionados presentan una gran heterogeneidad en cuanto a su distribución geográfica, puesto que el 77% de las comunas cuentan con al menos un colegio particular subvencionado, además, los colegios subvencionados atienden al 22% del total de la matrícula básica rural. Respecto a la composición social de los

estudiantes atendidos en sus establecimientos son en un 20% alumnos prioritarios, dos tercios de la clase media, y un 14% de los alumnos categorizados en la categoría más alta del Ministerio de Educación. Se manifiesta además esta heterogeneidad en las distintas personalidades jurídicas (con y sin fines de lucro), escalas de operación, misiones declaradas, y religiosidad. Dicha diversidad en los colegios particulares subvencionados se puede explicar debido al aumento en la preferencia por estos colegios en los distintos estratos socioeconómicos (Elacqua, Salazar, & Córvalan, 2004).

Por otra parte, cabe destacar que el sistema chileno es de un abierto *school choice*, es decir, que los cambios se relacionan en importante medida a opciones tomadas por las familias de los estudiantes. Esto es otro factor importante que podría explicar en gran medida la disminución de la matrícula municipal en beneficio de la particular subvencionada, ya que esto fue corroborado en entrevistas que se realizaron para un estudio de Elacqua, Salazar y Córvalan (2004) llamado “El sector particular subvencionado en Chile”. En él, la mayor parte de sostenedores privados, sobre todo de colegio vulnerables, señalaban reclutar a sus alumnos a partir de colegios municipales y que los padres señalaban que el cambio no se debía mayormente por razones académicas (mayor SIMCE), sino a querer un mejor clima y seguridad en el establecimiento para sus hijos.

Los colegios particulares subvencionados con fines de lucro, con casi 100 años de historia en el país, han sido los principales aliados del Estado en la provisión de educación, ya que universalizaron la cobertura, se atrevieron a realizar inversiones asumiendo cualquier riesgo, han demostrado mejores con menos recursos que la educación pública, y por último se encuentran en la constante de responder tanto al Estado como a las familias. Estos establecimientos han respondido a los incentivos que el Estado le ha determinado en términos regulatorios y educativos con mayor premura y efectividad que la educación municipal o que las instituciones sin fines de lucro.

El aporte de las familias a la educación de sus hijos es natural e inevitable, más aún cuando el Estado no pueda ofrecer mayores recursos a la educación

particular pagada. El FICOM combinado con políticas de financiamiento estatal inequitativas (subvención independiente del nivel socioeconómico como la que hubo en Chile entre el año 1994 y el 2008) contribuyó a elevar la segregación y la inequidad, pero en si se hubiesen impartido con políticas adecuadas, como lo sería la Subvención Escolar Preferencial (SEP) que comenzó a regir el 2008, se apoya positivamente a igualar oportunidades y reducir la brecha educativa (Ariztía & Elton).

Es importante destacar que en un colegio heterogéneo el esfuerzo que hacen las familias por mejorar la educación de sus hijos mediante el FICOM tiene un efecto solidario y equitativo porque también mejora el nivel educativo y genera oportunidades para los alumnos de familias que no tienen la posibilidad de aportar esos recursos. Actualmente, esto se podría reflejar en el 15% de alumnos becados que por ley asisten a los colegios particulares subvencionados con FICOM (Ariztía & Elton).

Desde el año 2008, con la Ley SEP, se ha comprobado una mejoría en los índices de segregación escolar de los colegios, dado que dicha subvención empezó a hacer por las familias más vulnerables lo que la clase media ya había hecho con esfuerzo por sus hijos, sólo que esto se implementó 14 años más tarde. Los resultados han sido promisorios; la brecha de recursos para educarse entre los más ricos del sistema subvencionado y los más pobres casi ha desaparecido, la distancia de rendimiento medido en el SIMCE también se ha estrechado y la segregación de los colegios ha empezado a disminuir <sup>3</sup>.

Los colegios particulares han cumplido un gran rol en la educación, partiendo porque a través de ellos se logró una total cobertura y han reflejado un mejor clima y calidad en la convivencia escolar a los padres. Además, han entregado una alta oferta educativa, la cual ha conseguido que los apoderados puedan elegir libremente el proyecto educativo que cumpla mayormente sus expectativas.

---

3. Informe de políticas públicas, Espacio Público. Disponible en <http://bit.ly/2zoWfO5>

### III. Principales controversias

En la última década las demandas estudiantiles y el debate político han criticado la creación de los colegios particulares subvencionados argumentando que estos han generado una educación altamente segregada e inequitativa, bajo este argumento se crea la Ley de Inclusión Escolar.

#### 3.1 Financiamiento compartido

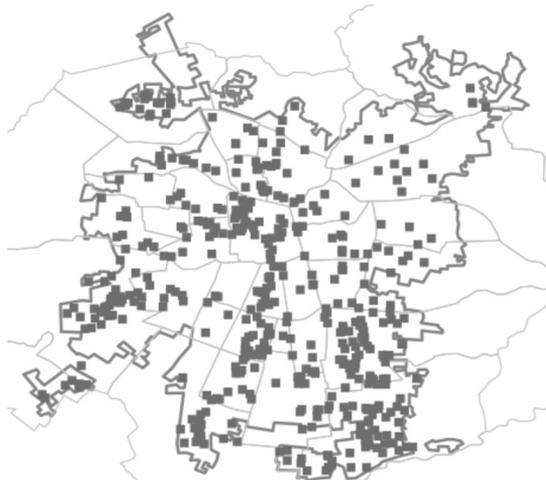
Respecto al FICOM, existen investigaciones que indican que éste generó uno de los sistemas educacionales más segregados del mundo (PISA-OCDE, 2012). Sin embargo, los estudiantes chilenos en el sector público son menos segregados que estudiantes británicos, usando el hecho de recibir alimentación en el colegio como *proxy* de la vulnerabilidad (Allen & Vignoles, 2006). Adicionalmente, se observa que la segregación de estudiantes indígenas en Chile es más baja que la de estudiantes indígenas de Bolivia (McEwan). A su vez, la segregación sigue siendo más baja que la reportada en alumnos inmigrantes en escuelas de Inglaterra (Burgess, Wilson, Propper, & McConnell, 2004). También existen autores que postulan que el FICOM no aporta significativamente a la Calidad de la Educación (Torche & Mizala, 2013). No obstante, se debe ampliar la investigación para determinar los factores causales que inciden en la segregación (diseño de la subvención, selección, segregación residencial).

Respecto a la segregación residencial, cabe señalar que esta en gran medida es la que verdaderamente afecta la educación chilena, ya que los padres prefieren principalmente un establecimiento subvencionado por la calidad que éste representa. Pero existe también otro factor decisivo a la hora de optar por un proyecto educativo, que es la cercanía del colegio con el hogar y, siendo los establecimientos particulares subvencionados los que cuentan con una mayor oferta, se da que la mayoría de las familias prefieren este tipo de colegio. En los siguientes mapas, observaremos la cantidad de colegios municipales VS los particulares subvencionados en la región metropolitana.

### Colegios municipales



### Colegios subvencionados



Fuente: Arteaga, Paredes, & Paredes, 2014

El aprendizaje en ambientes heterogéneos promueve en los estudiantes valores democráticos, generosidad, respeto, valoración del otro e igualdad (Rao, 2013). Por último, en los países donde se aplica la selección temprana se amplían las brechas de desempeño educativo entre los niveles socioeconómicos (OCDE, 2010). Con estos datos, podemos observar que los fundamentos de la ley no fueron exhaustivamente estudiados y se presentaron bajo un sesgo ideológico y la consigna de “igualdad en la educación”.

Por último, cabe destacar que el 19 de julio del presente año 2017, la Ministra de Educación indicó en la sesión especial de la Cámara de Diputados que, conforme a la Ley de Inclusión, 84 colegios entre Básica y Media han pasado a ser pagados, más 52 jardines infantiles, 4 establecimientos especiales y uno de adultos. Esto afectaría a más de 62.000 familias, que tendrán que forzosamente cambiar a sus hijos de establecimiento, algunos porque no podrían asumir el nuevo costo del colegio y otros porque su establecimiento ha tenido que cerrar, ya que la ley exige a las dependencias particulares subvencionadas transformarse en corporaciones sin fines de lucro y ser dueños de sus inmuebles, y éstas cifras aun no terminan ya que aún faltan colegios que tomen su decisión, los cuales tienen plazo hasta el 31 de diciembre 2017, para definir su cambio.

De esta manera, se ha atentado contra la libertad de elección de las familias, además, la discusión respecto al FICOM y lo arriendos no mejora en nada la calidad de la educación, ni menos contribuye a terminar con la segregación.

### **3.2 Selección**

La selección ha permitido el progreso de los alumnos de acuerdo a sus habilidades, hace posible la adopción de metodologías de enseñanza, reduce el fracaso escolar, ayuda a mantener el interés de los estudiantes, que los que avanzan más lentos no tienen que competir con niños más talentosos, se le facilita la enseñanza al profesor y permite implementar estrategias de enseñanza individualizadas (Duflo, Dupas, & Kremer, 2008). Otros sugieren que las escuelas (su productividad) son más relevantes en el

rendimiento escolar que quienes componen una escuela o clase (Bettinger, Kremer, & Saavedra, 2006).

Por último, cabe destacar que la sola existencia de colegios integrados no es condición, ni necesaria ni suficiente, para el logro de los objetivos, tales como, el respeto mutuo, el compromiso con la diversidad o la inclusión igualitaria (Levinson, 2007).

### **3.3 Sistema de admisión**

Sin duda, este punto ha sido uno de los más controversiales de la ley, puesto que durante el primer semestre de este año pudimos observar largas filas de espera, incluso de madrugada de los apoderados para poder obtener un cupo en la matrícula del establecimiento que ellos preferirían para sus hijos. Esto se ha generado porque la ley se formó bajo una gran indecisión en cómo se llevaría a cabo las nuevas postulaciones. No obstante, hace unas semanas partiría el nuevo Sistema de Admisión (SAE) en 4 regiones, en 2016 solo se llevó a cabo en Magallanes, ahora se incorporaría la región de Coquimbo, Tarapacá, O'Higgins y Los Lagos.

Este nuevo sistema consiste en un software que realizará todas las postulaciones a través de internet, lo que evitaría las largas filas. El SAE toma la información y va reconociendo algunos criterios que prioriza una postulación sobre otra. Así lo explican desde el Ministerio de Educación en una entrevista para el diario La Tercera “La ley establece criterios de prioridad para los postulantes por lo que el software de asignación debe dar preponderancia a hermanos e hijos de funcionarios”. Además, también considera el 15% de alumnos prioritarios y ex alumnos que quieran reingresar al colegio. Los estudiantes serán asignados aleatoriamente según su orden de preferencias de colegios, gracias a un algoritmo denominado “Aceptación Diferida” (DA), que genera un mecanismo centralizado de admisión.

Con el SAE, los padres se enfrentan a que sus hijos queden seleccionados en cualquiera de las opciones ingresadas. Por ejemplo, si quedan en la tercera opción que hayan postulado, tendrán que aceptar ingresar a un

colegio que no cumpla 100% con sus expectativas, forzándoles a aceptar que la educación de sus hijos sea al azar.

#### IV. Conclusiones

Con la evidencia señalada, se podría inferir que los fundamentos de la Ley de Inclusión Escolar no fueron profundizados, ya que el fin al lucro, el FICOM y la selección no serían factores que inciden en el mejoramiento de la calidad de la educación y en terminar con la segregación que el gobierno planteó que existe en Chile.

La principal razón de por qué los padres prefieren este tipo de establecimientos es por la calidad, mejor convivencia escolar que estos representan y por factores geográficos (cercanía con el hogar). Además, estos colegios presentan una mayor oferta para la elección de los padres en comparación a los establecimientos municipales.

Por otro lado, la selección no necesariamente es un mal, dado que a través de ella se puede dar un progreso en los alumnos respecto de sus habilidades reduciendo el fracaso escolar, da la posibilidad al docente de desempeñar metodologías de enseñanza individualizadas, etc.

Esta ley ha sido perjudicial para los sostenedores y los apoderados, ya que por una parte el sostenedor deja de ser un administrador educacional para ser un directivo fuertemente fiscalizado, además se verá en la obligación de ser una corporación sin fines de lucro y apropiarse del inmueble para recibir el aporte estatal. En el caso de las familias, ya no podrán escoger el colegio de sus hijos, sino que dependen de la suerte en procesos de admisión. Además, se pierde la libertad de enseñanza para crear colegios o mantener los proyectos existentes. Del mismo modo, el hecho de que en menos de 1 año se hayan presentado dos proyectos de ley para corregir la Ley de Inclusión Escolar, demuestra la falta de un estudio exhaustivo antes de su aplicación.

Finalmente, se considera que el gobierno al comienzo de esta Reforma en la Educación - que tuvo como principal foco fue la Ley de Inclusión Escolar-

debió partir abordando el fortalecimiento de la educación pública, ya que la evidencia demuestra que gran parte de la segregación escolar, se debe a la baja calidad que los colegios municipales representan y, a su falta de oferta educativa. Por su parte, los establecimientos particulares, a pesar de las adversidades y de contar con menos recursos que la educación pública para el desarrollo de su proyecto educativo, han demostrado históricamente mejores resultados educativos y de convivencia escolar. Es por ello, que no se justifica una intervención del Estado en su funcionamiento, ya que el rol del Estado es subsidiar a los particulares solo y cuando estos no puedan cumplir a cabalidad con sus fines.

## “¿Cómo se definen los jóvenes de hoy y cuáles son sus motivaciones?”

• 3 de Enero de 2018 •

*Desde hace más de una década que los jóvenes han fijado la mirada en sus problemáticas referidas al acceso a la educación superior. La discusión pública chilena ha observado sus demandas y ha validado a sus representantes. Sin embargo, sólo ha configurado una mirada contingente y política sobre la condición actual de la juventud. Sabiendo que cada generación vive en un espacio sociocultural variable, que afecta su aproximación al mundo, es necesario observar cómo vive y comprende la realidad cada generación. Es por ello, que en el siguiente Ideas & Propuestas analizamos a los jóvenes chilenos, a través de un estudio realizado por la consultora Criteria Research para la Fundación Jaime Guzmán.*

## I. Introducción

El presente informe entrega datos inéditos sobre una generación reciente, la generación Z y sus inquietudes, problemas y comportamientos en diversos ámbitos, tales como la familia, tecnología, trabajo, entre otros, los cuales ofrecen datos útiles para políticas públicas y privadas que busquen generar impacto en la configuración futura de nuestro país.

El objetivo general del estudio fue conocer en profundidad al segmento entre 15 y 25 años, con foco en los elementos que actualmente están movilizando a este target en diversos dominios de sus vidas. Dicha indagación tiene una relevancia fundamental para la proyección de políticas públicas que atiendan a la realidad de las nuevas generaciones, tanto en el ámbito público como la adaptación del sector privado.

Primero se realizó una investigación cualitativa, en la cual a través de 9 focus group se obtuvo información general de la población de interés. Se consideró en ello a hombres y mujeres, estudiantes y trabajadores. Los niveles socioeconómicos incorporados fueron C1, C2, C3 y D de la Región Metropolitana. En el caso de la investigación cuantitativa, se aplicaron encuestas web (auto-administradas) a través del panel online. Trabajamos en conjunto con los paneles online de la empresa Netquest cuya forma de reclutación es a través de captación dirigida, con incentivos acumulativos y con foco en la retención del panelista. Cada entrevista tuvo una duración promedio de 20 minutos, con cuestionario semi-estructurado (preguntas abiertas y cerradas). La muestra total correspondió a 610 casos, distribuidos por edad, nivel socioeconómico, trabajadores y/o estudiantes.

El período entre el cual se realizó la medición cuantitativa y cualitativa fue entre noviembre del año 2016 y marzo del 2017.

## II. Resultados generales del estudio

Del estudio realizado se puede concluir que esta generación aparece como más consciente, práctica y con expectativas más pragmáticas; atrás queda la visión más idealista e indulgente de la generación anterior.

Los resultados mostraron a una juventud con diversas preocupaciones, con estrés, poca disponibilidad de tiempo y presión por el alcance de las expectativas sociales. A diferencia de los Millennials, la generación Z está continuamente pensando en el futuro. Para la generación anterior esta etapa pareció menos tensa, ya que focalizaban su atención en el presente y el disfrute. La juventud actual en cambio está proyectando permanentemente su futuro.

La incertidumbre de la etapa que enfrentan hace que se paren ansiosos frente al futuro, en la medida en que es necesario definir la identidad propia para lograr tener una mayor certeza sobre sus planes. Esta tensión demostró estar vinculada al dilema entre el deseo y el deber, es decir, entre la libertad y la responsabilidad que se les ofrece. Estudiar una carrera universitaria, escoger un camino específico, lograr cumplir con las expectativas sociales que se depositan en ellos, sin tener una certeza de las consecuencias de sus decisiones, son expresión de dicha tensión.

Con respecto a la libertad, la juventud sería una etapa en la cual no asumen responsabilidades mayores, debido a que la mayoría continúa viviendo junto a sus padres. Sin embargo, en varios casos ya no piden permiso para salir, lo que genera una sensación de independencia. Sin embargo, escoger una carrera será un marco para las posibilidades que tengan a futuro en términos laborales. De esta forma, aparece como decisión determinante para ese futuro que continuamente pretenden controlar y asegurar.

Con respecto al significado de ser joven en Chile, las principales menciones indican que los estos consideran su etapa como una de libertad, estudios y entretenimiento. Llama la atención que también mencionen el estrés y las deudas, mostrando el que estas temáticas no son propias de la adultez.

### **III. Perfiles actitudinales**

Un descubrimiento relevante de la investigación, es que la juventud no puede considerarse como una etapa homogénea. Los jóvenes tienen diversos perfiles actitudinales que los diferencian y permiten establecer cuatro categorías claras.

En general se puede decir, que entre dicha generación existe un mayor nivel de acuerdo, más que desacuerdo, en la mayoría de los atributos valóricos planteados a nivel general. Esto se debe a la fuerza del grupo mayoritario que representa a un 52% y que denominamos como progresista.

Sin embargo, cuando estos se analizan por separado se observan distinciones en grupos minoritarios, especialmente en temas que guardan relación con la libertad. Dicha temática se presenta como un eje que es capaz de tensionar a los distintos perfiles en los siguientes ámbitos: homosexualidad, aborto, inmigración, libertad de expresión y derechos igualitarios entre sexos.

Según los resultados, a los jóvenes progresistas (52%) los distingue el creer firmemente en la legalización del aborto y que la decisión de abortar es exclusiva de las mujeres. Consideran además positivo el matrimonio y adopción de niños por parte de parejas homosexuales. También aprecian que las personas convivan antes de casarse y que hombres y mujeres tengan los mismos derechos frente a la tuición de los hijos en caso de separación. Otra cuestión que los diferencia es el validar las manifestaciones y marchas públicas como una buena manera de plantear su descontento. Consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y consideran que el gobierno juega un papel fundamental para alcanzar su bienestar. Por último, consideran que hay que darles cabida y oportunidades a los inmigrantes en nuestro país.

El grupo que le sigue es el conformado por los jóvenes Eclécticos (19%). Lo que distingue a este grupo es que no tendría una sola línea de pensamiento y carece de un patrón común de respuesta frente a distintas temáticas. En dicho sentido, están de acuerdo con que aumente la edad de jubilación en Chile y con que en el congreso deban existir igual número de hombres y mujeres. Para progresar laboralmente, creen necesario sacrificar tiempo con la familia ya que el crecimiento económico permite mejorar el bienestar de las personas. Validan además la acogida y oportunidades para los inmigrantes en nuestro país. Con respecto al aborto, se manifiestan contrarios y rechazan el que la decisión sea exclusiva de las mujeres. Por

último se oponen a manifestaciones y marchas públicas como una buena manera de plantear el descontento.

En tercer lugar se ubican los Conservadores Capitalistas (16%), los cuales creen firmemente en que la familia es la base fundamental de la sociedad y que la homosexualidad atenta contra esta. También afirman que para progresar laboralmente hay que sacrificar el tiempo con la familia y que el crecimiento económico del país permite mejorar el bienestar de las personas. En cuanto a la agenda valórica, se manifiestan muy en desacuerdo con el matrimonio entre personas de un mismo sexo y que éstos puedan adoptar niños. Así también están en contra de la legalización del aborto y de que la decisión de aquello sea exclusivamente de las mujeres. Una cuestión distintiva es que se muestran relativamente contrarios a la idea de que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y que haya que darles cabida y oportunidades a los inmigrantes que vienen a nuestro país.

El cuarto grupo ha sido denominado como Patriarcales (13%). Estos creen firmemente en que las tareas del hogar debieran ser hechas principalmente por las mujeres, así como también el cuidado de los hijos y abuelos. Por dicho motivo también están en desacuerdo con que las mujeres sacrifiquen tiempo con la familia por progresar laboralmente. Afirman también que las mujeres debieran continuar jubilando a una edad menor que los hombres. Con respecto a los inmigrantes se muestran contrarios a que haya que darles cabida y oportunidades. En cuanto al ámbito valórico, se manifiestan en desacuerdo con que las personas convivan antes de casarse y con que los hombres tengan los mismos derechos que las mujeres frente a la tuición de los hijos en caso de separación. También se oponen al matrimonio y adopción de niños por parte de parejas del mismo sexo. En el plano político, declaran estar en desacuerdo con que exista el mismo número de hombres y mujeres en el Congreso.

#### **IV. Intereses y tiempo Libre**

El tiempo cobra vital relevancia en esta generación, toda vez que es su principal vía de escape de sus tensiones del día a día. Los resultados destacan iniciativas individuales y colectivas para pasar el tiempo, donde

los vínculos con sus pares son instancias para compartir y aprender, sin dejar de lado otras actividades individuales de corte introspectivo.

Ante la pregunta, ¿qué porcentaje dedicas a actividades con amigos y familiares, pareja u otras personas? Y ¿qué porcentaje dedicas a estar o hacer cosas solo?, los encuestados afirmaron que dedican un 53% de su tiempo en actividades sociales, versus un 47% dedicado a actividades individuales. Este es un resultado de suma relevancia, debido a que la juventud pasa prácticamente la mitad de su tiempo en soledad, cuestión que difiere con la percepción generalizada de la cantidad de relaciones que se cultivan en dicha etapa. Como hipótesis suponemos que ello se debe a la gran cantidad de tiempo que dedican a las relaciones a través de las redes sociales.

Podemos ver que los “Familiares”, “Amigos” y “Pareja o pololo/a”, con un 77%, 73% y 52%, respectivamente, fueron las respuestas sobre con quiénes comparten, habitualmente, estas su tiempo libre. En los gráficos siguientes se muestra el detalle de cada una de las actividades sociales.



Fuente: Criteria.cl

En consecuencia, si bien Los jóvenes chilenos en general se sienten libres, felices, seguros y tranquilos, muchos se declaran presionados económicamente y más agotados que vitales. Esta cuestión tiene coherencia con los datos mostrados: la mayoría de su tiempo lo ocupan en dormir y la menor cantidad de tiempo en consumir. La falta de vitalidad es una problemática presente en los estilos de vida propios de las ciudades modernas, las que terminan por orientar los comportamientos a la productividad.

Entre las proyecciones futuras de esta juventud, las respuestas que concentran el mayor número de preferencias fueron “tener estabilidad económica”, con 99%, y “seguir estudiando o especializarme” y “poder ayudar a mi familia o entorno”, con un 97%.

Si bien los jóvenes se encuentran en una etapa que no los hace proyectar familia en el corto plazo, es notorio cómo la tenencia de hijos y consolidación de un proyecto familiar propio se encuentra distante del futuro próximo. Cuestión que es más distante de la compra de una casa propia, por ejemplo. Es decir, existe una priorización por el aseguramiento de cierto bienestar mínimo antes de decidir conformar un proyecto personal que refiere a vínculos humanos.

Los resultados cualitativos mostraron que los jóvenes tienen su foco puesto en el futuro, evitando riesgos y frivolidades. Esto se traduce en ciertos niveles de ansiedad, preocupación por su preparación y la preferencia de toda garantía por sobre la posibilidad de ser ricos. Es por ello que podemos decir que los jóvenes en término de sus intereses, están menos dispuestos a renunciar a sus fantasías con el fin de asegurar su futuro laboral, de modo que al tomar decisiones de carrera, las desarrollarán de manera práctica y con el futuro en consideración. Nuevamente afirmamos que existe por ello una tensión entre lo que quieren y lo que necesitan.

## V. Valores y creencias

La creencia religiosa tiene una importancia fundamental para la sensación de seguridad y trascendencia de las personas. En esta generación vemos

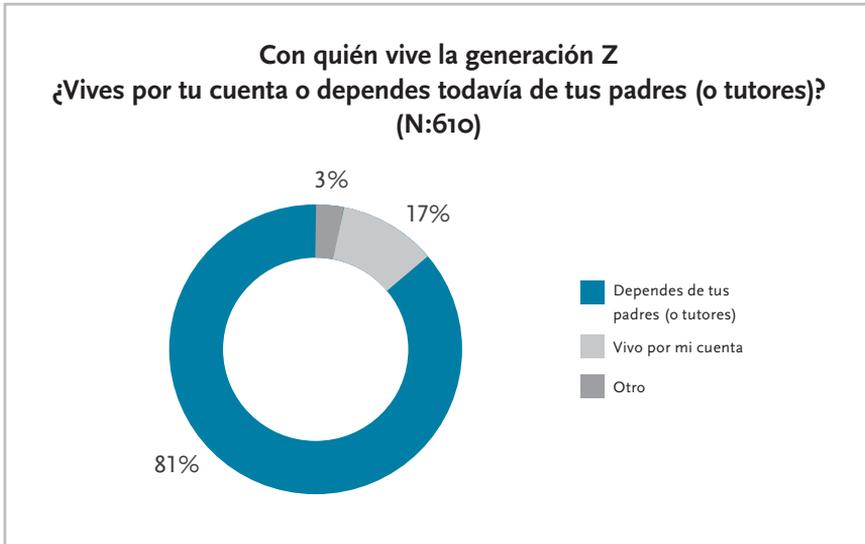
que el grupo etario estudiado cree en Dios en un 53%. Esto muestra que un 47% carece de identificación con alguna religión en específico, e incluso un 17% señala no tener ningún tipo de creencia. Dentro de quienes profesan alguna religión, un 41% se identifica con la católica. Es seguido por quienes, creyendo en Dios, no se identifican con ninguna creencia en específico, los cuales representan a un 35%. Por último, un 11% señalan tener simpatía con la religión evangélica.

En cuanto a los temas de la discusión pública que generan mayor tensión o preocupación entre los jóvenes chilenos, podemos observar que la mayor inquietud se encuentra en la educación pública (40%). Lo sigue la discriminación a las minorías homosexuales (38%). Los temas que les parecen menos relevantes- paradójicamente- es la falta de tiempo libre (9%) y la falta de confianza entre los jóvenes (4%). Todas las temáticas que lideran la lista refieren a cuestiones que ponen en riesgo la incorporación al mercado laboral, social, educacional, etc.

## VI. Calidad de vida

A los encuestados se les pidió que indicaran qué tan satisfechos se encontraban con determinados ámbitos de su vida. Un 66% evaluó entre nota 6 y 7 “mi familia”, mientras que un 76% calificó negativamente -entre 1 y 4- “la situación actual del país”. Estos resultados convergen con lo expresado anteriormente: los jóvenes se encuentran más concentrados en su realidad más próxima que con cuestiones que ven como distantes.

A nivel familiar, un 81% de los encuestados indicó que depende de sus “padres o tutores”, mientras que sólo un 17% afirmó que vive por su “propia cuenta”. Entre quienes viven con sus familias, un 64% lo hacen con sus padres juntos y un 36%, con sus padres separados. Chile es un país en el que los jóvenes dejan tardíamente el núcleo familiar, por lo que los resultados continúan afirmando dicha tendencia.



Para los jóvenes, la familia es un concepto positivo desde donde se desprende que la institución es un núcleo y una fuente de bienestar, apoyo y estabilidad. En todos los casos, la satisfacción con la familia es mayor cuando los padres no están separados. Este resultado tampoco es nuevo: las familias biparentales, que tienen estabilidad, producen una serie de beneficios en sus miembros que son identificados en la muestra estudiada. En el ámbito cualitativo, para los distintos segmentos lo que define la familia es el vínculo emocional de la historia compartida. Es decir, el concepto de familia va más allá de los vínculos sanguíneos, siendo representada por el amor, unión, apoyo, felicidad y cariño principalmente. Y es en ese espacio donde se producen aprendizajes que consideran de suma relevancia. Cambia además la visión sobre sus padres: cada vez más vemos a jóvenes que ven a sus padres con menos distancia, con menor autoridad, con mayor simetría.

La familia para esta generación conlleva un sinnúmero de connotaciones positivas, en el que el núcleo central es el amor, el cual implica bienestar y estabilidad. Cuestión de suma relevancia para estos jóvenes. Dado que el amor es el principal distintivo de las relaciones familiares, incluyen dentro

de ella a diversos tipos de conformación de familia. En algunos casos, mencionan hasta a los animales como miembros de la familia. De todas formas, un 90% considera que la familia ideal está conformada por hombre, mujer e hijos. Las parejas homosexuales son aceptadas en un 64%.

Por último, para esta generación no existe una relación entre el matrimonio y la familia. Más allá del deseo y los planes particulares de cada uno, coinciden en que el matrimonio no es necesario a la hora de considerar o no a una familia como tal. En varios casos indican que el matrimonio se restringe netamente al aspecto legal. Lo que constituye un matrimonio es el amor y la fidelidad (91%) y vivir en pareja (41%). Solo un 26% cree que sea el casarse por el civil y un 16% el hacerlo por la Iglesia.

### **6.1 Relación con el trabajo y el estudio**

Los jóvenes entre 15 y 18 años se sienten particularmente presionados en lo académico. Las notas, los rankings de medición y la PSU son un tema recurrente, el que genera presión para adaptarse prontamente a una serie de toma de decisiones que eventualmente afectarán su futuro.

Por su parte, los jóvenes entre 19 y 25, que están empezando a desempeñarse en el mundo laboral, se perciben como adecuándose a una nueva etapa de vida, que a su vez es una fuente de estrés en la medida que se sienten en transición a la adultez, adquiriendo mayores responsabilidades.

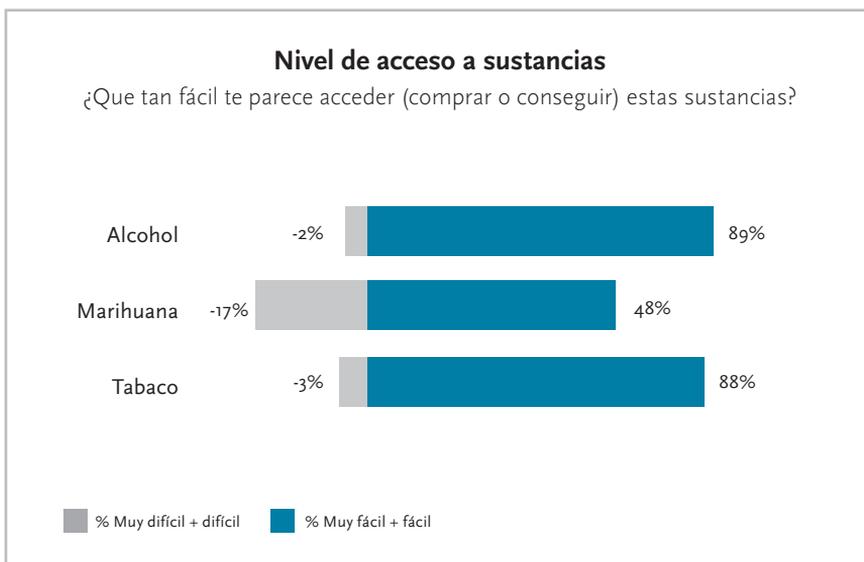
A nivel de estudios, un 53% de los jóvenes encuestados afirma que estudia, mientras que un 16% sólo trabaja y un 20% estudia y trabaja a la vez. En este punto cabe destacar que el grupo de quienes trabajan y estudian se acentúan en los grupos socioeconómicos más bajos. Finalmente un 6% no trabaja ni estudia, especialmente en el segmento 15-18 años. Ellos son los llamados Ninis, los cuales en Chile se presentan como una preocupación para el aseguramiento de su inserción social.

### **6.2 Relación con las drogas**

Para los jóvenes encuestados no es difícil acceder a sustancias, aun cuando

estas están bastante reguladas en su consumo, e incluso, en el caso de la marihuana, derechamente prohibidas.

Un 89% cree que es muy fácil comprar o conseguir alcohol; un 48% opina lo mismo sobre la marihuana y un 88%, sobre el tabaco. Las situaciones donde este consumo se realiza es en “carretes en casa, piolas y tranquilos”, con un 74%, 53% y 35% para alcohol, marihuana y tabaco respectivamente.



En cuanto al consumo de sustancias, un 41% declara haber consumido marihuana en los últimos 12 meses, porcentaje que se iguala al consumo de tabaco. No obstante, el alcohol es la sustancia más consumida, alcanzando un 84% en la población general. Los datos muestran que los hombres superan a las mujeres en solo un 8% en el consumo de alcohol. Quienes más consumen son los jóvenes de la zona sur del país, los cuales alcanzan un 88% en consumo anual.

La mayoría de los jóvenes encuestados ha consumido alcohol y la mayoría de ellos tabaco y marihuana alguna vez, sin distinción de sexo, edad o grupo

socioeconómico. Entre quienes consumen la frecuencia es de una vez al mes o más. Se perciben en dicho consumo como jóvenes autorregulados, capaces de no sucumbir a la presión del grupo y que pueden pasarlo bien sin necesidad de tomar alcohol.

Con respecto a la legalización de la marihuana, se encuentran mayoritariamente a favor, por el problema que genera el narcotráfico. Consideran que de ser legalizada no habría delincuencia asociada. Creen además que tiene propiedades medicinales que no son aprovechadas. Por último consideran que es menos nociva que otras sustancias que se encuentran legalizadas, como el alcohol. Claramente el consumo actual de marihuana, puede estar asociado a esta baja percepción de riesgo.

### **6.3 Relación con la tecnología**

La generación Z vive mucho más conectada, incluso, que los *millennials*. Un 43% de los encuestados afirmó estar “siempre conectado”, seguido por un 28% que afirma hacerlo “todos los días”.

Para los encuestados, el vivir permanentemente conectados les significa un acceso ilimitado y continuo a la información. Esto los ha acostumbrado a resolver de forma autónoma distintos problemas y necesidades. En este sentido, los jóvenes han generado interés en la sostenibilidad y equilibrio medioambiental. También les gusta estar enterados de las noticias y esperan tener impacto en la sociedad en el futuro.

Por consecuencia, la sociabilidad se desarrolla a partir de las redes sociales. Este grupo creció en la era de los smartphones y probablemente no podrían recordar cómo era la vida antes de estos dispositivos. Se caracterizan por interacciones más breves entre usuarios y favorecen la privacidad a través de una interacción anónima o con contenidos que desaparezcan pronto; de allí el alto uso de la aplicación Snapchat o las Stories de Instagram. El uso de *emojis* es de amplio espectro, toda vez que han sido capaces de expresar ideas utilizando este recurso. Lamentablemente, se estima que este hecho haya resentido sus habilidades sociales y comunicacionales.

Desde un punto de vista cualitativo, los jóvenes declaran tener críticas al uso de la tecnología, especialmente a los efectos que produce en las relaciones familiares. A pesar de que al ser usada con regulación es una buena herramienta porque puede acortar distancias geográficas, en la cotidianeidad perciben que la convivencia se ha visto afectada por el uso excesivo de la tecnología: pese a que todos están reunidos en un mismo espacio, están a la vez aislados cada uno en su pantalla. Le añaden a ello que cada vez existen menos momentos para compartir en familia.

## VII. Principales desafíos

Dentro de la mirada sociocultural que damos a los jóvenes y las próximas generaciones, creemos que uno de los puntales de desarrollo de estos mismos, sus expectativas y sus relaciones interpersonales, recaen en el rol que tiene el núcleo familiar en el que estos se desenvuelven y las estructuras de soporte que encuentran a su alrededor. De ahí que consideramos que el Estado debe apoyar a la familia como motor de los cambios positivos de la sociedad, pues es en la familia donde se adquieren las primeras costumbres, donde se aprenden las primeras virtudes cívicas. De modo que debe haber una efectiva ayuda que se traduzca en políticas públicas orientadas a consolidar el núcleo familiar, a incentivar la formación de familias sólidas y sobre todo a la promoción de un tipo determinado de familia, hombre y mujer, que respondan a la estabilidad que se requiere para la crianza de los hijos. Por otro lado, es menester que el Estado respete el ámbito de libertades que tienen las familias para educar a sus hijos, creando o posibilitando más alternativas.

En tal sentido creemos indispensable hacer los mayores esfuerzos por derogar las reformas destinadas a coartar la libertad de los padres para escoger la educación de sus hijos, impulsadas recientemente. Por otro lado, hoy en día decrecen de manera sostenida los nacimientos, lo que trae como consecuencia inevitable una sociedad más vieja, sin recambio; consecuencia de ello es que disminuye la fuerza laboral y, por otro lado, con perspectiva de largo plazo, se condena a muchos adultos mayores a vivir el abandono y la soledad.

Todas estas realidades inciden directamente en el bienestar social, por lo que el Estado debe dirigir esfuerzos para superar estos problemas con programas de orientación familiar que eduquen en los valores esenciales del matrimonio, promuevan la existencia de los mismos, protejan la familia y fomenten la natalidad.

## VIII. Conclusiones

Estudiar a la juventud no es fácil, especialmente porque esta se encuentra en una etapa de transición. No obstante, gracias a los resultados expuestos podemos observar patrones de comportamientos y comprensiones del mundo compartidas, que permiten vislumbrar a una generación distinta. La generación Z valora su tiempo libre, gregario o solitario, en tanto es su principal vía de escape de sus tensiones cotidianas y una forma de ganar vitalidad frente a una sensación de agotamiento. Sus intereses son conectarse con otras personas y lugares, así como también cuidarse y cuidar a los demás. Atrás queda el interés mayoritario por la política, las organizaciones sociales o la fe religiosa. También podemos decir que esta es una generación siempre conectada a internet a través de la tecnología masificada que les facilita la vida, pero también es fuente de distracción.

Pero no todos son iguales. En una misma generación de jóvenes chilenos existen matices: si bien hay un grupo mayoritario (y progresistas), también hay otros grupos en donde se advierten grandes diferencias a nivel de valores y creencias. Siendo los temas que más los distinguen la postura frente a la homosexualidad, el aborto, la inmigración, entre otros.

En definitiva, nos encontramos ante una juventud que plantea nuevos desafíos a nuestra sociedad y que interpone metas adaptativas que respondan a la cosmovisión de quienes están por venir. No obstante, también existen problemas subyacentes que muestran los vacíos de una juventud con muchas oportunidades, pero con débiles fundamentos que les permitan asegurar el futuro. La familia como núcleo central de la sociedad se diluye, el consumo de sustancias es de fácil acceso y la religión se opaca. Todas estas cuestiones sin duda, alteran la dimensión de trascendencia humana y paradójicamente sus fuentes de seguridad tradicionales.

## “El otro legado: La postergación de la calidad en educación”

• 14 de Marzo de 2017 •

*Durante el Gobierno de Michelle Bachelet se realizaron profundas reformas al sistema educativo de nuestro país. Dichas reformas se basaron en el eslogan de la igual de oportunidades para todos los estudiantes, siendo las más emblemáticas la Reforma a la Educación Superior, la desmunicipalización de la educación pública y la Ley de Inclusión Escolar. No obstante, de ellas se refleja un voluntarismo ideológico, pues estos proyectos no se encargaron de la mayor falencia de la educación chilena: la calidad. Es por ello, que este número se referirá al legado educativo que deja el Gobierno y su distanciamiento con la calidad educativa.*

## I. Introducción

La calidad en la educación es un tema que preocupa a toda la sociedad en todos los niveles, ya sea en la educación preescolar, básica, media, superior, etc. Para entender lo que significa calidad en la educación existen múltiples definiciones, las cuales están relacionadas principalmente a la satisfacción de las expectativas y necesidades que tienen los estudiantes, sus familias y toda la comunidad educativa.

Considerando esta inquietud por la calidad y los resultados aún deficientes a nivel internacional que obtenemos como país en educación, en las mediciones de la OCDE, PISA, entre otras –que revisaremos más adelante–, es que las políticas educativas debieran enfocar su gestión en fortalecer la calidad.

Bajo esta mirada, y a pocos días de que asumiera el Presidente Sebastián Piñera su segundo mandato, resulta propicio realizar una radiografía al legado que deja el Gobierno de la Nueva Mayoría en materias educativas. Sin duda, la educación se ha convertido en uno de los escenarios más conflictivos, el cual ha recibido cambios constantes en las últimas décadas. Sin embargo, bajo el último gobierno dejó de ser prioritario fortalecer la calidad de la educación, focalizando las políticas públicas en temas de gestiones administrativas y económicas, escudados tras un voluntarismo ideológico que quedó demostrado con la “retroexcavadora” que se aplicó en la educación.

Las más emblemáticas reformas del gobierno que acaba de terminar son precisamente las que no tienen su principal énfasis en la calidad. Así, se observa en la Reforma a la Educación superior –la cual postuló principalmente la gratuidad universal–, la Ley de Inclusión Escolar – que termina con el financiamiento, compartido, el lucro y la selección –, y la desmunicipalización de la educación pública.

Los proyectos de educación del gobierno de la Nueva Mayoría han sido más de 33, no obstante, para este trabajo se considerarán los mencionados anteriormente, dado que esos fueron los más controversiales y a los que se le dio mayor énfasis durante los 4 años de gobierno.

Bajo este escenario, se describirá brevemente la versatilidad del concepto de calidad en la educación históricamente. Luego, se analizará cómo los proyectos de educación presentados por el Gobierno saliente contribuyen a la calidad.

## II. El concepto de calidad

En los últimos años el concepto de calidad ha estado permanentemente presente en nuestra sociedad, el cual ha evolucionado constantemente y ha forjado diferentes perspectivas. Una de ellas tiene relación con los productos y resultados o con los procesos que se generan a través de ellos. Otra, interpreta la calidad como un constructo que las personas y la sociedad establecen para determinar la satisfacción personal y subjetiva en relación a lo que tienen en frente de ellos. En algunas ocasiones, la calidad es tangible, por ejemplo, la funcionalidad de un aparato tecnológico, y también existen otras intangibles como un musical que busca activar las emociones y sentimientos (Alvear, 2017).

Al observar a través del tiempo, en los últimos 50 años, en el desarrollo educativo chileno se pueden determinar diferentes aspectos para entender la calidad de los procesos que se han llevado adelante. En 1965, se puso en marcha la Reforma Educativa impulsada por el Presidente Eduardo Frei Montalva, la cual buscaba mejorar la escolaridad de la ciudadanía, logrando llevar a la sala de clases a miles de niños que no ingresaban al sistema educativo o se retiraban tempranamente. En esa época, la escolaridad de la población era de 4 años de estudio, a pesar que la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria exigía 6 años como mínimo. En esta reforma, la calidad era sinónimo de capacidad del sistema para recibir y atender a todos los niños en edad escolar y lograr que alcanzaran como mínimo una Educación Básica de 8 años, esto considerando la estructura que se le había otorgado al sistema educativo de 8 años de educación básica y 4 de enseñanza media. Ya en los 80', la calidad se relacionó con la capacidad de poder aumentar la retención en la educación básica y media, a la vez que se incentivaba que los alumnos avanzaran desde la educación básica a la educación media para lograr que cursaran los 12

años de escolaridad y obtuvieran más conocimientos y habilidades que les facilitara su desempeño y aporte al país.

En ambos casos señalados, la calidad se relacionaba a aspectos cuantitativos. En ese sentido, cabe destacar, que actualmente el promedio de escolaridad en Chile supera los 11 años de estudio (CASEN, 2015), por lo tanto se logró el éxito de estas políticas.

Por otra parte, ya a fines de los años 90', se enfatizó la calidad en aspectos cualitativos de la educación que reciben y asimilan los alumnos, es decir, que la calidad pasó a estar determinada por el beneficio y utilidad que esta reportaba a la educación del alumno y a la comunidad en la claridad de las expectativas (Alvear, 2017).

En este contexto, se observa que la calidad a través del tiempo, no es estática, sino que va progresando, evolucionando y desarrollándose en coherencia con las mayores expectativas que se van generando como consecuencia de que se han cumplido las expectativas anteriores. Cuando va aumentando el progreso de las personas y de las comunidades, sus expectativas del sistema educativo también crecen, pues la educación es el medio para el desarrollo de las personas. Es por ello que el concepto de educación, calidad y desarrollo son inseparables, ya que son interdependientes y complementarios uno de otro. En esta línea es que cobran mayor relevancia dos conceptos que están siempre presentes en las sociedades. Estos son: “derecho a la educación” de toda la población, y “calidad de la educación” que deben recibir los alumnos con equidad y eficiencia.

Por otro lado, cabe destacar que la educación es dinámica y flexible, ya que debe tener la capacidad de adaptarse a las necesidades que surgen y considerar aquellas que ya tienen un alto nivel de satisfacción.

### **III. Educación chilena en las mediciones internacionales**

Para entender los desafíos que tiene Chile a nivel de calidad educacional, es importante mirar cómo se posiciona el país en las mediciones internacionales de la OCDE y PISA.

En términos de cobertura, las cifras de la educación chilena demuestran un éxito terminando con las brechas de acceso. Sin embargo, en comparación con las economías desarrolladas existen diferencias preocupantes en términos de calidad. Por ejemplo, las cifras PISA 2015 revelan que en Chile solo el 0,1% de los jóvenes de 15 años alcanzan el nivel más alto desempeño. Estos resultados, según conclusiones de la OCDE *“muestran que Chile tiene dificultades para producir alumnos de alto rendimiento que podrían ayudar a transformar el país, creando una economía compleja, basada en el conocimiento”* (OCDE, 2017).

Por otro lado, hay que considerar que los problemas de rendimiento en el país también afectan a los estudiantes más ventajosos, es decir, que tenemos problemas de calidad en todos los niveles de rendimiento. Pues, según la OCDE *“solo el 1,2% de los chilenos obtuvo un rendimiento de excelencia en PISA 2015, lo que se contrasta con un promedio de 7,7% en la OCDE”*.

Los alumnos de alto rendimiento en matemáticas –en comparación con los países del mundo–, según PISA 2015, son de un 1,4% en nuestro país. Esto se contrasta con un 10,7% de la OCDE. En el caso de lenguaje, es un 2,2%. Por otro lado, los alumnos de bajo rendimiento en esta misma materia son de un 49% (PISA, 2015) contra un 23,4% que señala la OCDE. No obstante, Chile a nivel latinoamericano cuenta con el mejor sistema educacional, según las pruebas PISA 2015. Entre los años 2000 y 2015 el país subió 49 puntos en el rendimiento de lectura, siendo el tercer país posicionado en términos de mejorías (Fontaine & Urzúa, 2017). Durante el mismo tiempo, el promedio de los países que integran la OCDE cayó 7 puntos, mientras que Chile en matemáticas no empeoró. Esto podría constatar que ha habido un progreso y que se puede seguir haciendo, pero para ello se deben alinear las políticas educativas a un solo horizonte; la calidad.

Por último, existe otra cifra importante de analizar, esta tiene relación con la familia, pues en todos los países la familia influye en el rendimiento de los hijos. Según PISA 2015, en promedio un 12,9% de la variación de los resultados en la prueba de ciencias se explica por el origen socioeconómico

de los estudiantes. En el caso de Chile, es de un 17%. En Francia, teniendo un sistema educacional estatal y gratuito, sus resultados en esta misma prueba dependen aún más del origen socioeconómico con una relación del 20%. Lo mismo sucede en Alemania, donde un 16% de la variación de los resultados de la prueba de ciencias se asocia al carácter económico, considerando que en dicho país la mayoría asiste a escuelas estatales. En Holanda por ejemplo, el promedio baja a un 13%, con un 70% de sus alumnos que asiste a colegios particulares subvencionado, el origen socioeconómico afecta menos que en Alemania y Francia.

## IV. El legado

### 4.1 Reforma a la Educación Superior

Este sin duda fue uno de los proyectos más controversiales del Gobierno, pues se mantuvo bajo una disputa constante debido a su promesa de la gratuidad universal. Finalmente, se logró aprobar el proyecto, el cual establece un nuevo marco regulatorio, crea la subsecretaría de educación superior, la que tendrá como principal objetivo definir las políticas educativas en esta materia. Además, crea la superintendencia que tendrá un fiscalizador. También modifica el sistema de acreditación institucional, y por último instaura un sistema de acceso común a todos los planteles que cuenten con gratuidad. Bajo estos puntos, podemos observar que esta reforma llega para resolver problemas administrativos, de financiamiento y enfatiza en una mayor fiscalización. Esto último demuestra que hubo por parte de la administración que nos dejó hace unos días, una focalización en cumplir una demanda social con voluntarismo ideológico, pues la evidencia ha demostrado que la educación en Chile para fortalecer su calidad necesita un enfoque en la etapa preescolar y en la eficacia de sus docentes. No obstante, prefirieron enfocar los recursos en la gratuidad universal –promesa que además no sería posible sino en 60 años–.

### 4.2 Ley de Inclusión Escolar

Esta fue una de las primeras reformas que también generó bastantes polémicas. Este proyecto buscó regular el sistema de admisión a los

colegios, a través de un sistema aleatorio (computarizado) de selección, el cual escoge el colegio de los alumnos al azar, por ello fue llamado coloquialmente “la tómbola”. También elimina el copago de los padres en los planteles subvencionados para reemplazar ese aporte por recursos fiscales, y por último termina con el lucro en los colegios subvencionados. Podemos observar que este proyecto también focaliza recursos en temas operativos y estructurales. Además le quita autonomía a los colegios para definir sus propósitos educativos y libertad a los padres para escoger el proyecto que cumpla con sus expectativas.

La finalidad de este proyecto señaló el pasado Gobierno, estaba relacionada con la segregación que existe en el sistema educacional chileno. Por eso enfatizó el slogan del derecho a la educación y la igualdad de oportunidades –el mismo fin de la Reforma a la Educación Superior–. Además, plantearon que lograr terminar con la homogeneidad de alumnos en la sala de clases favorecería a los más desventajados. Sin embargo, según la OCDE *“No hay relación a nivel país entre la calidad de los logros de enseñanza y el porcentaje de alumnos matriculados en escuela privadas”* (OCDE, 2017). Respecto a la segregación, la asociación *“dependerá del marco institucional y las condiciones que fundan la elección de la escuela”* (OCDE, 2017). Esto quiere decir que la experiencia comparada en un país donde la mayoría asiste a escuelas particulares subvencionadas puede conseguir grandes resultados en calidad y equidad. Además, podría ser posible que el diseño institucional contrapesa la segregación (Fontaine & Urzúa, 2017).

Adicionalmente, según el mismo informe PISA 2015, en nuestro país, “de todos los indicadores considerados, según los directivos de los colegios, tener que enseñar en la misma clase a alumnos de habilidades heterogéneas es lo que más obstaculiza el aprendizaje”. Este mismo informe, indica que otro punto que está relacionado con la heterogeneidad de la clase y que afecta fundamentalmente el aprendizaje, son las expectativas de los profesores de sus alumnos.

Bajo esta perspectiva, se puede inferir que los cambios establecidos en la Ley de Inclusión escolar no apuntan a la calidad, además la evidencia demuestra que la segregación socioeconómica no tiene correlación con

un mejoramiento en el aprendizaje de los estudiantes. También hay que considerar que la heterogeneidad que busca esta Ley afectaría la calidad de los establecimientos educacionales por las dificultades que se presentarían para los docentes con alumnos con diversas habilidades en el aula.

### **4.3 Nueva Educación Pública**

Este proyecto es el que llegó para desmunicipalizar los colegios y los traspasará a 70 Servicios Locales de Educación, terminando así con un sistema de más de 30 años. Este proyecto fue aprobado en noviembre y presume uno de los mayores cambios estructurales de la educación escolar. Tiene como objetivo recuperar a la educación pública, que hoy suma 1,3 millones de estudiantes, 38% menos que hace una década.

Respecto a este proyecto, primeramente se observa que como está definido, no se hace cargo de la baja sistemática de la educación pública. Por lo demás, en él no se contempla medidas para su mejora ya que se centra en lo que son los medios para lograr un objetivo, el cual es el control estatal de la educación pública. En este sentido, es concierne citar un párrafo del Mensaje de la iniciativa de la ley que indica que *“la administración municipal no está en condiciones de garantizar, a causa de su heterogeneidad y falencias, de manera permanente y en todo el territorio, condiciones de gestión y de uso de recursos que aseguren la calidad, la mejora y el futuro de la educación pública chilena”*. No obstante, esta Ley no mejora nada de eso, por el contrario, hace más prolongadas las normas sobre calidad para los colegios dependientes de los servicios locales.

### **4.4 Desafíos**

Los desafíos entorno a la calidad de la educación son varios. Sin embargo, con los datos que revela la experiencia comparada podemos inferir cuáles son los principales que tiene la educación chilena.

Primeramente, es necesario establecer que los procesos e instrumentos de evaluación de las políticas públicas sean de forma sistemática y progresiva,

de modo que se tenga una retroalimentación constante. Es por ello que los propósitos y objetivos de las políticas educativas deben ser claros y precisos, especialmente en sus repercusiones. Esto es fundamental, pues así los proyectos no generarían desconfianza en la comunidad como lo han hecho las reformas de este pasado gobierno debido a su gran ambigüedad y sesgos ideológicos.

Por otro lado, la experiencia señala que una condición esencial para que los estudiantes obtengan buenos resultados y un efectivo aprendizaje es que los establecimientos deben contar con la autonomía necesaria para que directivos y docentes tomen las decisiones de gestión que les permita atender adecuadamente a los estudiantes, considerando sus diversas realidades ya sean socioeconómicas, culturales, como sus expectativas. Por ello, si queremos mejorar la enseñanza es importante incorporar y darle prioridad a la visión de los profesores, que son quienes tienen la experiencia del día a día en el aula. Además, la evidencia internacional apunta a que la calidad de los docentes es un aspecto decisivo de la calidad de la educación. Según el informe OCDE 2013, *“la calidad de un colegio no puede ser superior a la calidad de sus profesores y directivos”*.

Por último, el mayor desafío está relacionado con la familia y la educación preescolar. En Chile, las diferencias socioculturales emergen tempranamente en la vida de un niño y tienden a mantenerse en el tiempo. Por ello, es importante intervenir lo antes posible en romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad. En este sentido, nuestro sistema educacional debe apuntar a independizar lo más posible a sus estudiantes de la cuna (Fontaine & Urzúa, 2017). La evidencia ha demostrado que los programas de educación temprana bien diseñados lograrían identificar y aliviar las desigualdades que emergen durante los primeros años de vida del ser humano y que si estas no son eliminados los acompañarían toda su etapa escolar y laboral (Cunha, Heckman, Lochner & Masterov, 2016). Esto quiere decir, que un joven de 15 años ya no puede comprar una mejor educación preescolar ni tampoco otra familia (Carneiro y Heckman, 2003).

## V. Conclusiones

Sin duda, las reformas implementadas por el pasado Gobierno se llevaron a cabo tras un fuerte voluntarismo ideológico de la Nueva Mayoría. Esto se evidencia por la ambigüedad de éstas y por el constante debate en torno a sus planteamientos, que siempre dotaron de mayor investigación y profundización. Así mismo lo demuestra la evidencia empírica presentada en este informe, pues en el caso de la Ley de Inclusión se revela que el fin al financiamiento compartido, la selección y lucro no están relacionados con la mejora de la educación escolar. Además, las desigualdades de aprendizaje se acentúan en las salas de clases con alumnos heterogéneos. En esta línea la selección no fue establecida para perjudicar a los más desventajados, sino para adecuar a los colegios a la diversidad de necesidades y talentos.

En el caso de la Reforma a la educación superior y la nueva Educación Pública, se puede concluir que llegaron a resolver problemas netamente estructurales y operativos, que no estarían correlacionados con la calidad del sistema educacional.

Por otro lado, cabe destacar que la calidad está fuertemente relacionada con el capital humano que la conforma. Es por ello, que el principal desafío está fortalecer la calidad desde la educación preescolar y aliviar también la desigualdad intergeneracional. Para dicho objetivo es relevante contar con profesores de excelencia, porque sin ello no habrá educación de calidad.

Adicionalmente, se puede deducir que el hecho de que la educación sea exclusiva o principalmente pública y gratuita no asegura que el nivel de las familias y calidad pese menos. Es decir, que el sistema, desde este punto de vista, sea más equitativo. En este sentido, la OCDE indica que *“no hay asociación entre equidad en los resultados de ciencias y la asistencia a un tipo de escuela específica (pública o privada)”* (OCDE, 2017).

También es importante destacar que si la educación se orienta a mejorar su calidad de enseñanza es fundamental considerar y darle prioridad a la experiencia de los profesores, además de la autonomía para dirigir y crear los proyectos educativos de los directores.

Por último, es relevante recuperar la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado, pues la confusión y ambigüedad de las reformas implementadas en el periodo de Gobierno de Michelle Bachelet han generado desconfianza en las personas, pues se prometieron todas las reformas posibles, las cuales generaron gran expectativa, sin embargo, sus diseños fueron creando escepticismo en la ciudadanía, y fueron implementadas a pesar de que el énfasis de la educación requería fortalecimiento en otros aspectos, que no son el administrativo y económico.



Temas Político - Institucionales

## “El refichaje de los partidos: ¿Una Ley necesaria?”

• 12 de Abril de 2017 •

*La nueva Ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia ha encauzado en una difícil tarea a los partidos políticos, cual es lograr refichar a sus militantes y conseguir a la vez inscribir otros nuevos, bajo ciertas condiciones (que detallamos más adelante) para poder constituirse como partido regional o nacional. Esta norma nace de una propuesta emitida por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción<sup>1</sup>, que buscaba una solución al problema de la desconfianza ciudadana en la política. Esto llevó a la decisión de establecer que los partidos tendrían que refichar a sus militantes como señal de revalidación de las confianzas entre sus miembros. En este número describimos cómo funciona dicha Ley, cuáles son sus exigencias y motivaciones. Además, repasamos el estado se encuentra el proceso de refichaje en los diferentes partidos, para finalmente analizar posibles efectos que pueda generar los eventuales resultados de esta exigencia.*

---

1. Comisión creada el año 2015 por la presidenta M. Bachelet para regular la relación entre los negocios y la política.

## I. Introducción

La nueva Ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia ha encauzado en una difícil tarea a los partidos políticos, cual es lograr refichar a sus militantes y conseguir a la vez inscribir otros nuevos, bajo ciertas condiciones (que detallamos más adelante) para poder constituirse como partido regional o nacional. Impulsar este ejercicio, no obstante, parece innecesario por cuanto la legitimidad de los partidos ya está validada, tanto por cumplir con los requisitos legales para existir, como por la representación electoral que han logrado. Mucho más eficiente hubiese sido actualizar el padrón electoral eliminando a las personas fallecidas y aquellas que por algún error apareciesen militando involuntariamente en un partido político.

La regulación a los partidos políticos nace de una propuesta emitida por el Consejo Asesor Presidencial contra los conflictos de interés, el tráfico de influencias y la corrupción<sup>2</sup>, que buscaba una solución al problema de la desconfianza ciudadana en la política. Esto llevó a la decisión de establecer que los partidos tendrían que refichar a sus militantes como señal de revalidación de las confianzas entre sus miembros. En este número describimos cómo funciona dicha Ley, cuáles son sus exigencias y motivaciones. Además, se observará en qué estado se encuentra el proceso de refichaje en los diferentes partidos, para finalmente analizar posibles efectos que pueda generar los eventuales resultados de esta exigencia.

## II. Motivaciones para la creación de la Ley de Fortalecimiento de la Democracia

La Ley de Fortalecimiento y transparencia de la Democracia se promulgó en el Diario Oficial el 11 de abril del 2016. Su objetivo está centrado en dos motivaciones esenciales:

- El desarrollo pleno e inclusivo de Chile requiere de un sistema de partidos democráticos y transparentes que promuevan y canalicen la participación ciudadana.

---

2. Comisión creada el año 2015 por la presidenta M. Bachelet para regular la relación entre los negocios y la política.

- Tenemos una ciudadanía que demanda una mejor relación con los partidos políticos y que espera que éstos intermedien sus aspiraciones y demandas.

Frente a este escenario, el gobierno decidió realizar las siguientes reformas: al sistema electoral binominal y su reemplazo por uno proporcional e inclusivo; el proyecto de fortalecimiento y transparencia de la democracia (financiamiento); la reforma que entrega autonomía constitucional al SERVEL; la reforma constitucional para la elección de los Intendentes.

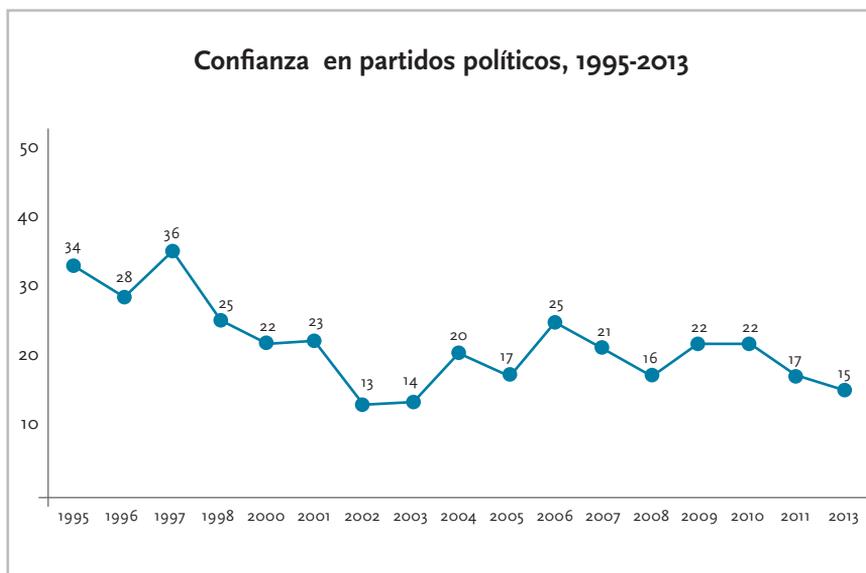
Por otra parte, también la justificación de esta ley reposa en el argumento de que, si bien nuestro país ha demostrado tener un sistema de partidos políticos consistente e institucionalizado, los últimos años se han observado grandes dificultades para responder a los nuevos desafíos de la democracia y exigencias de la ciudadanía. Es por ello que parte de los fundamentos de la ley indican que la antigua norma sobre partidos políticos fue creada durante el gobierno militar y no se ha modernizado para responder a las nuevas demandas de la sociedad, señalando lo siguiente:

- Define que los partidos son asociaciones voluntarias privadas dotadas de personalidad jurídica.
- Es débil en términos del cumplimiento de principios democráticos en el funcionamiento interno de los partidos y en la definición de derechos y deberes de sus militantes.
- Pone especial énfasis en el rol electoral de los partidos políticos, alejándolos de su rol público de construcción de ciudadanía.
- No establece mayores exigencias sobre acceso a la información de los partidos por parte de la ciudadanía e incluso de sus propios militantes.
- No promueve adecuadamente la participación de los jóvenes y las mujeres, lo que afecta la renovación de liderazgos y la conexión con las demandas y preocupaciones de la sociedad.
- No incorpora reglas de probidad y transparencia y no define un sistema de financiamiento que asegure independencia respecto de intereses particulares.

Consiguientemente, otro fundamento relevante para crear esta ley fue los niveles de desconfianza que presenta la ciudadanía en los partidos políticos,

cuestión que ha ido ascendiendo a través de los años. Este punto fue primordial para la discusión sobre un nuevo régimen de partidos políticos, pues los datos muestran que de un 34% de la ciudadanía que confiaba en los partidos políticos en 1995, sólo un 15% lo hacía en el 2013. Es decir, que en casi dos décadas hubo una baja de 19 puntos porcentuales.

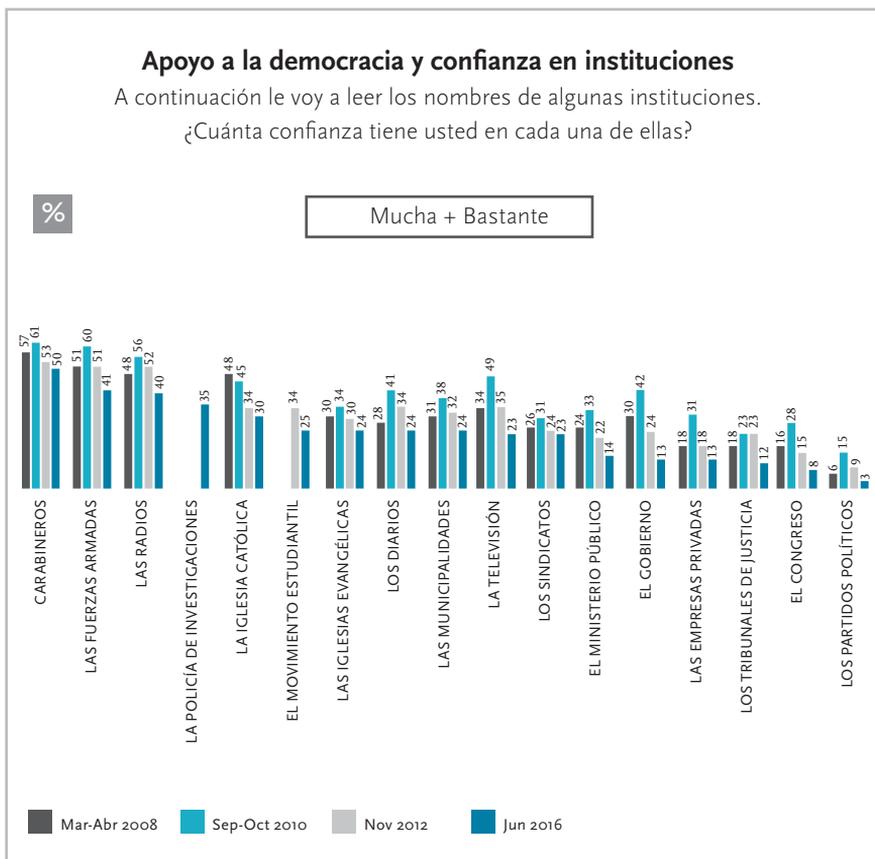
En el siguiente gráfico se deja ver la baja sistemática de la confianza en los partidos políticos desde 1995 al 2013.



Fuente: Auditoría a la Democracia 2014, PNUD

Las estadísticas que revelan el gráfico del estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Chile (PNUD) “Auditoría a la Democracia”, son aún más alarmantes, puesto que para el año 2016, sólo un 5% de los encuestados dice confiar en los partidos políticos. Al comparar estos datos con el gráfico anterior, se evidencia que en sólo tres años (2013-2016) la confianza en los partidos bajó 10 puntos porcentuales. Es importante mencionar que la desconfianza de las personas puede impactar además en la participación ciudadana en los procesos electorales, aun

cuando en Chile las cifras aún se mantienen dentro del promedio OCDE.

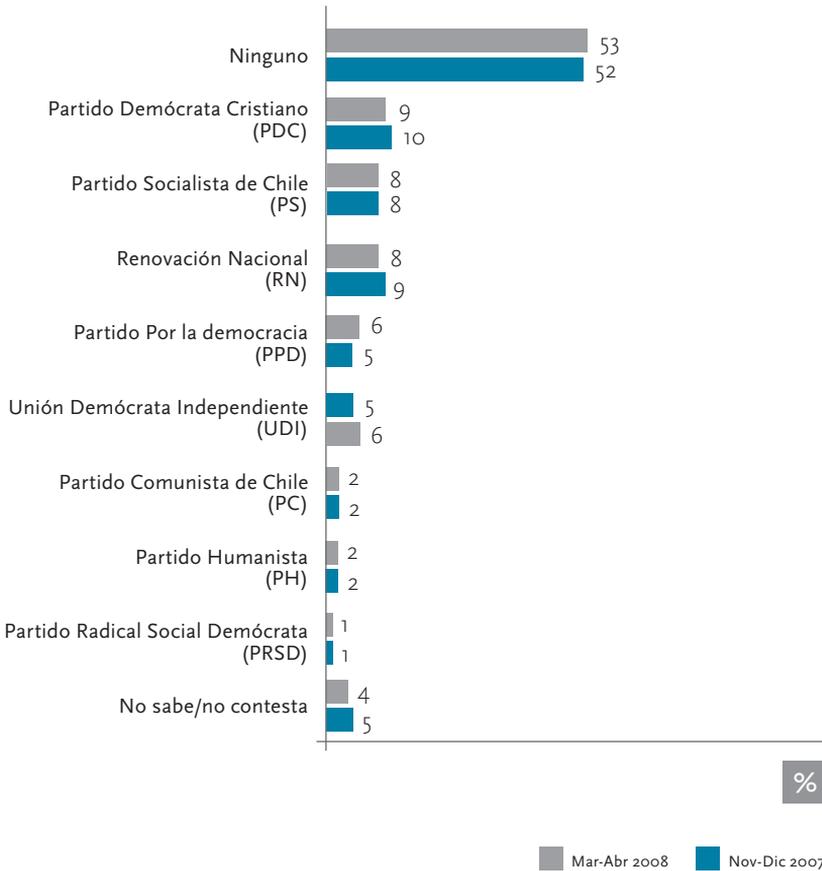


Fuente: IV encuesta nacional 2016 "Auditoría a la Democracia" (PNUD).

En esta misma dirección, la desconfianza hacia los partidos políticos también podría relacionarse con la estadística de que indica la baja identificación con estos mismos, puesto que, en 2008 un 53% de los encuestados no sentía afinidad con ningún partido. En 2016 la cifra aumenta en 30 puntos porcentuales, con un 83% de los encuestados que no se identifica con ningún partido político.

## Identificación política 2008

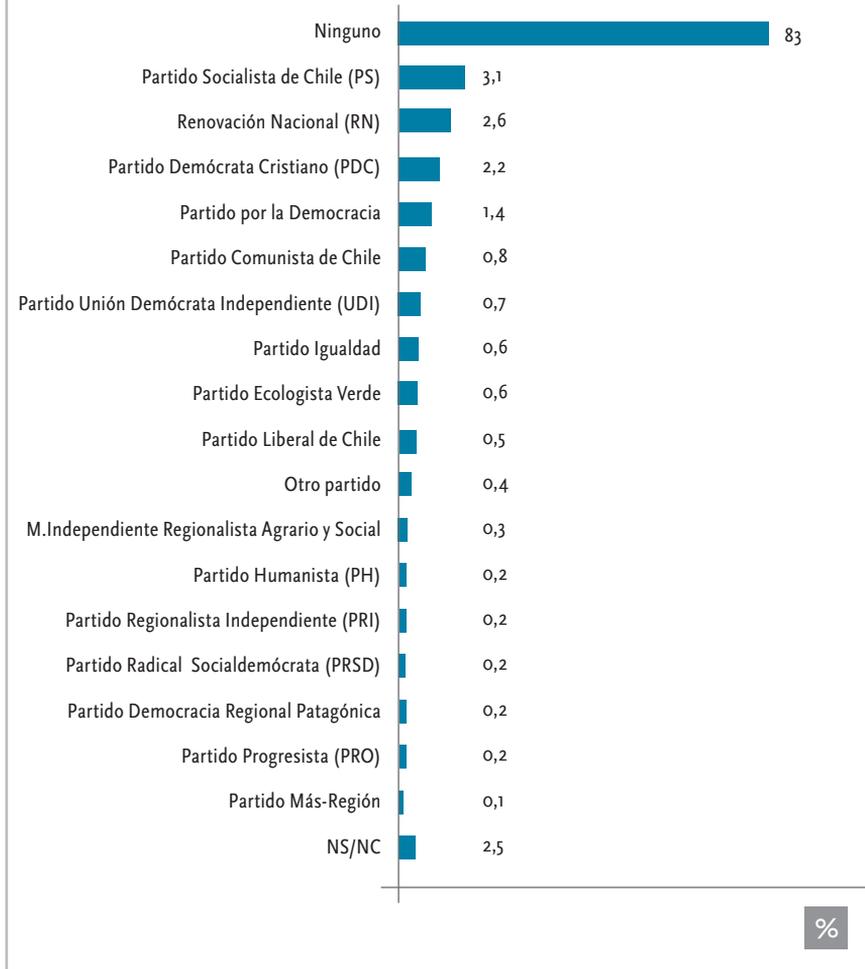
Ahora, de los siguientes partidos políticos que se presentan en esta tarjeta, ¿con cuál de ellos se identifica más o simpatiza más Ud.?



Fuente: Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral Marzo-Abril 2008 (PNUD; CEP; CIEPLAN; Libertad y Desarrollo; Proyectamérica).

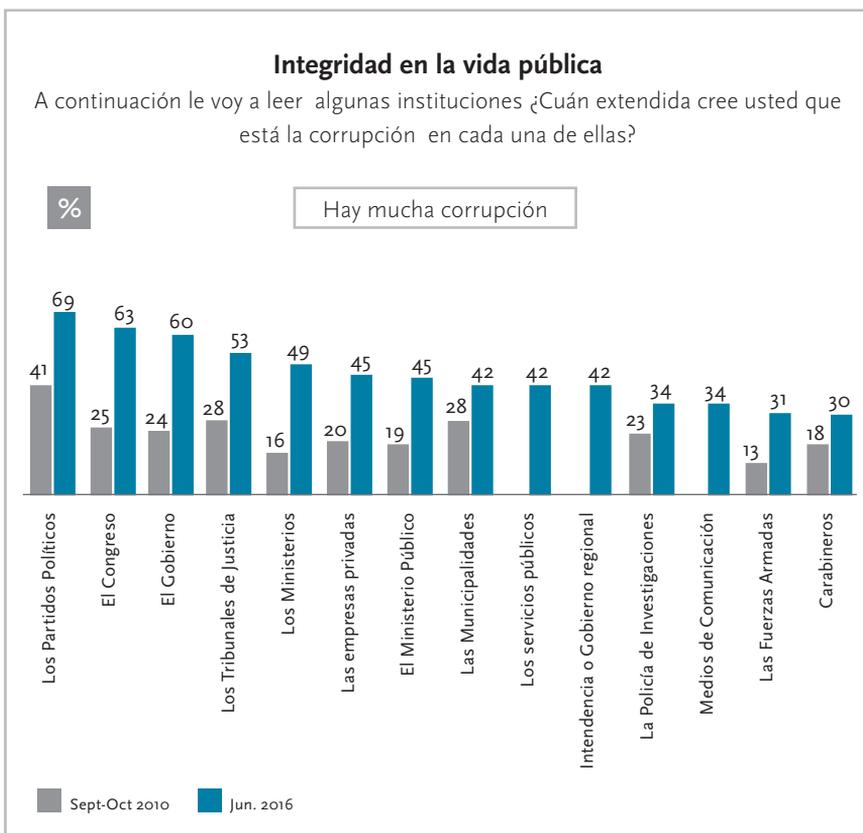
## Identificación política 2016

Ahora, de los siguientes partidos políticos que se presentan en esta tarjeta, ¿con cuál de ellos se identifica más o simpatiza más Ud.?



Fuente: IV encuesta nacional 2016 "Auditoría a la Democracia" (PNUD).

La percepción de corrupción que tiene la sociedad respecto de la actividad política ha influido también en la desafección, cuestión que a nuestro juicio ha sido indebidamente generalizada porque nuestra realidad nacional, comparada a nivel regional y mundial, devela que nuestros niveles de corrupción son aun bajos en comparación con la mayoría de los países latinoamericanos y el resto del mundo<sup>3</sup>. No obstante, en el estudio ya mencionado del PNUD, se presenta un gráfico que indica un aumento en

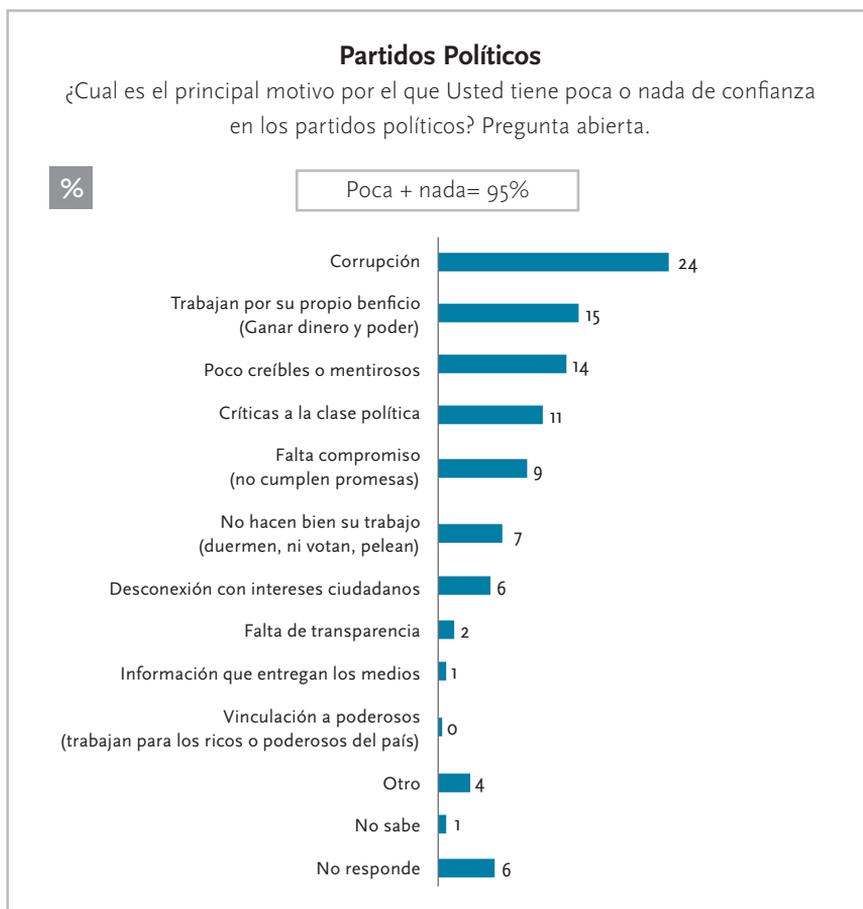


Fuente: IV Encuesta Nacional "Auditoría a la Democracia" (PNUD,2016).

3. Al respecto, véase INFOBAE 2016 <http://bit.ly/2JLbZze>

cuán extendida encuentran los encuestados que está la corrupción en las instituciones. En él, se visualiza que el 2010 un 41% de los encuestados creía que había mucha corrupción, sin embargo, 6 años después un 69% cree que hay una alta corrupción.

Además, se preguntó a los encuestados cuál era el principal motivo tenían desconfianza hacia los partidos políticos, y los datos arrojaron que un 24% desconfiaba de ellos por su relación con la corrupción.



Fuente: IV Encuesta Nacional "Auditoría a la Democracia" (PNUD, 2016).

### III. Aspectos centrales de la Ley

No obstante que esta nueva ley establece varias reformas para su objetivo de fortalecer y transparentar la democracia, en esta instancia nos interesa enfocarnos en la indicación del refichaje de los partidos políticos. Frente a ello, los gráficos ya presentados se relacionan con las motivaciones que tuvo el gobierno para exigir a los partidos políticos revalidar sus respectivas militancias, ya que, a ojos del ejecutivo, se debía transparentar la fidelización con los partidos debido a la desconfianza y desafección que viene en aumento los últimos años. Además, los partidos políticos recibirán financiamiento público a través del SERVEL, el cual debe ser transparentado frente a la ciudadanía. En línea a ello, se establecen tres aspectos centrales en la nueva norma, los cuales son:

- **Carácter público de los partidos políticos:** Estos gozarán de personalidad jurídica de derecho público, lo que implicará que se encuentren sujetos al control y fiscalización por parte de los órganos del Estado. Además, se les confiere una serie de facultades que buscan abrir los partidos hacia los ciudadanos, con miras a restablecer el vínculo que debe existir entre éstos.
- **Democracia interna:** Fortalecimiento de las instancias de democracia interna de los partidos; establecimiento de la adhesión irrestricta al régimen democrático, y la regla de mayoría en las elecciones internas de los partidos.
- **Probidad, Transparencia y rendición de cuentas:** Define obligaciones y requisitos de información y transparencia, estableciendo derechos y responsabilidades para los partidos políticos.

#### 3.1 ¿Cómo funciona la re-afiliación de los Partidos Políticos?

Esta medida señala que, para constituirse como partido político, las colectividades deberán reinscribir por cada región un número de personas equivalente al 0,25% de los votos de la pasada elección de diputados. Otra alternativa, es estar constituidos en tres regiones contiguas, u ocho discontinuas. En este último caso se convierten en partidos regionales, pero no en partidos nacionales, por lo que las exigencias para presentar

candidaturas cambiarían. En el caso de las elecciones parlamentarias, sólo podrían presentar candidatos en las regiones que se constituyeron. Para inscribir candidatura presidencial, el no constituirse a nivel nacional obligaría conseguir 33.000 inscritos.

El tiempo para cumplir con este requisito es de 12 meses desde que se promulgó la ley, es decir, el 14 de abril del 2017 se cumple el plazo para refichar a 18.500 militantes. Cabe destacar, que no basta solo con llegar a la meta de 18.500 refichajes, ya que para lograr constituirse como partido nacional deberán cumplir con la exigencia de re-afiliar a un 0,25% de los votos de la pasada elección parlamentaria en las 15 regiones del país.

La re-afiliación en un principio se debía realizar de manera presencial a través de un Ministro de fe o de forma online con una clave única que otorga el registro civil, pero ante la objeción de los partidos a esta medida, se estableció una tercera forma de poder refichar. Esta se realiza enviando, a través de un correo electrónico, la ficha de re-afiliación y una copia de la cédula de identidad. Esta última forma de refichaje facilitó el desafío de las colectividades.

### **3.2 ¿Qué ocurriría con los partidos que no logran la meta del refichaje?**

La Ley sobre Fortalecimiento y Transparencia de la Democracia señala que los partidos que no cumplan con el mínimo de 18.500 militantes para el proceso de refichaje se arriesgan a no ser reconocidos legalmente. Esto último ocurriría sólo en el caso de que algún partido no logre constituirse en tres regiones continuas u ocho discontinuas, pues de esta forma podría desaparecer. Por otra parte, como ya adelantamos en el apartado anterior, si un partido no logra constituirse en las 15 regiones del país no podría presentar un candidato presidencial. De darse casos como este, el SERVEL informó que deberían presentar 33 mil firmas para levantar un candidato<sup>4</sup>.

---

4. Revisar comunicado del SERVEL para profundizar indicaciones <http://bit.ly/2Hixd7D>

## IV. Conclusiones

Existen varios fenómenos relevantes para estudiar el proceso de refichaje. Uno de ellos es el caso de la Unión Demócrata Independiente, puesto que, siendo históricamente el partido más grande de Chile, la labor de refichar a sus militantes no ha sido fácil como podría parecer, dado su alto nivel de representación electoral, tanto en los municipios como en el parlamento. Esto se explica por varios factores que la han afectado. En primer lugar, ha recibido una crítica pública constante los últimos dos años por enfrentar al gobierno, siendo el partido principal de la oposición. También ha incidido la forma en que se han llevado cabo los procesos sobre irregularidad en el financiamiento de campañas políticas.

Otro factor que afecta tanto a la Unión Demócrata Independiente como a la mayoría de los partidos, es que en los últimos 15 años se ha venido transitando de partidos de militantes a partidos de opinión pública. Es decir, se han convertido en colectividades que atraen la adhesión ciudadana, antes que por la afiliación, más bien a través de la influencia que ejercen sus ideas en los electores, cuestión que se refleja en los votos que obtienen en las distintas elecciones. Por ejemplo, aun cuando Renovación Nacional y la Unión Demócrata Independiente -los dos partidos más votados en las últimas elecciones municipales (y siendo este último además el que posee la mayor representación parlamentaria)- no han logrado llegar a la meta de militantes requeridos por la nueva ley a la fecha que se escribe este Ideas & Propuestas.

En el caso del PRO y Evópoli siendo partidos relativamente nuevos, de baja votación y representación, lograron la meta de fichaje antes que los partidos tradicionales. Esto se explica por el tiempo y dedicación hacia este objetivo, puesto que los partidos tradicionales dejaron para muy tarde la revalidación de sus militantes. Ambos partidos (PRO y Evópoli) se vienen constituyendo los últimos 2 años, a lo que además hay que agregar que por tener tan poca trayectoria, no tienen el peso de refichar militantes (con todas las complejidades que aquello podría implicar), sino que se limitan a buscar nuevos afiliados.

Así también es necesario señalar que el hecho que un partido tenga más militantes no está relacionado con los resultados que pueda obtener en futuras elecciones. Por ejemplo, en las pasadas municipales pudimos observar que el PRO obtuvo un 2% de los votos y Evópoli un 3%, en cambio la Unión Demócrata Independiente obtuvo aproximadamente un 20% en alcaldes, es decir, obtuvo 17 puntos porcentuales más de votación. Esto corrobora que los partidos se han estructurado como colectividades de opinión pública, porque representan a un gran número de ciudadanos, aun cuando esos mismos ciudadanos no se conviertan en militantes.

Se puede inferir entonces que la Ley de fortalecimiento y transparencia de la democracia sometió a los partidos políticos a una exigencia innecesaria, que además puede terminar favoreciendo económicamente a partidos que -sin representación- pueden obtener financiamiento, lo que no parece justo, porque sin influir ni representar a los ciudadanos, pueden subsistir sin mayores responsabilidades.

En ese contexto, el principal objetivo que busca esta medida, cual es legitimar a las colectividades frente a la ciudadanía, pareciese haber podido resolverse –antes que con la inscripción de militantes- potenciando más bien el grado de influencia, poder, y representación electoral que logran ejercer los partidos, a la vez que actualizando su base de militantes. Aquello habría contribuido de mejor modo a legitimar el rol de los partidos en nuestra sociedad.

## “Reforma al sistema de pensiones; nadando contra la corriente”

• 26 de Abril de 2017 •

*El pasado 12 de abril, finalmente la Presidente Bachelet anunció cuál será la propuesta del Gobierno para distribuir el aumento del 5% de la cotización previsional de los trabajadores. Un 3% para cuentas personales y otro 2% orientado a un fondo de ahorro solidario, demostrando nuevamente el sesgo ideológico del Gobierno y la porfía de éste para escuchar las recomendaciones técnicas internacionales. La insistencia por destinar un porcentaje del 2% para un sistema de reparto es el mejor ejemplo de cómo el Ejecutivo vuelve a mirar al pasado con nostalgia, sin darse cuenta del fracaso de este sistema en el mundo. En suma, se insiste con la ideología por sobre las recomendaciones técnicas lo que hace peligrar una futura mejora de las pensiones.*

## I. Introducción: El discurso presidencial

En cadena nacional, realizada el 12 de abril de 2017, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, presentó al país los principales aspectos de la propuesta que enviará el Gobierno al Congreso en materia de pensiones, con el objeto de permitir aumentar el monto de las jubilaciones. La propuesta principal consiste en establecer una *nueva cotización del 5%*, con el objeto de crear un sistema de ahorro colectivo. Dicha cotización será recaudada con cargo al empleador, y se irá implementando de manera gradual, en un plazo de 6 años. La distribución de ese 5% será la siguiente:

- 3% a las cuentas personales de los trabajadores. Será heredable.
- 2% a un seguro de ahorro colectivo, cuya administración tendrá un fuerte carácter redistributivo.

Este 5% será administrado por una entidad pública y autónoma. Se establecerán reglas estrictas y altas exigencias profesionales para su funcionamiento, para que nadie pueda poner en duda su eficiencia, transparencia e independencia. Asimismo, se mencionaron otras propuestas complementarias:

- Los afiliados tendrán participación en las decisiones de inversión, así como en las políticas de solución de conflictos de interés.
- Las AFP dejarán de tener la exclusividad para nombrar directores en las empresas en que invierten los fondos de pensiones.
- Se crearán mecanismos o incentivos para que el cobro de las comisiones esté relacionado con los beneficios aportados a los afiliados.

Así, tal como lo señaló expresamente la Presidenta, el proyecto pretende modificar el actual pilar contributivo, pasando este a tener, además de un sistema de capitalización individual, un seguro de ahorro colectivo. Esto debido a que, en la visión del Gobierno, el esfuerzo individual debe ir de la mano con la solidaridad. Los cálculos del Ejecutivo indican que la propuesta permitirá subir, en promedio, en un 20% las actuales pensiones de vejez entregadas por las AFP; y en un 50% las pensiones de los actuales cotizantes, cuando el sistema esté en pleno funcionamiento.

A mayor abundamiento, en entrevista con radio ADN, el Ministro de Hacienda, Rodrigo Valdés, desmenuzó algunos aspectos de la propuesta. Al respecto, señaló que el envío al Congreso del proyecto de ley demorará al menos tres meses, por lo que no comenzaría su tramitación legislativa antes del mes de julio. Asimismo, confirmó que si bien el proyecto no involucrará plata fiscal directa, la iniciativa no es barata, considerando que el Estado es un importante empleador, por lo que tendrá que pagar cotizaciones de sus trabajadores. También confirmó, a pesar de que no fue dicho en la cadena nacional, que los trabajadores a honorarios comenzarán a cotizar, pero de manera gradual, en un plazo de 8 años.

Durante el fin de semana se señaló por parte del Ejecutivo que se establecerán, además:

- Incentivos para retrasar la edad de jubilación de las mujeres.
- Alza del tope imponible.
- Eliminación del Fondo B.
- Subir el período de licitación de nuevos afiliados a 4 años.

## II. Análisis de la propuesta

### 2.1 Nueva cotización del 5%

#### a) Destino

El Gobierno determinó que sólo un 60% de la nueva cotización se destinará a las cuentas individuales de los trabajadores, quedando el 40% restante a disposición de un seguro de ahorro colectivo, que permitirá subir el monto de las jubilaciones a quienes hoy reciben bajas pensiones (debido a la incorporación de un componente Inter e intra-generacional).

El establecer la obligatoriedad al trabajador de destinar parte de sus cotizaciones individuales a un fondo solidario es un impuesto al trabajo<sup>1</sup>,

---

1. Se entiende impuesto o tributo como “obligaciones pecuniarias que la ley impone a las personas para el cumplimiento de los fines de bien común propios del Estado”. Eugenio Evans, “Los tributos en la Constitución”.

comprometiendo parte del ahorro de los trabajadores para financiar un seguro colectivo del cual el trabajador, probablemente, no recibirá nada.

La Constitución Política de la República es sumamente clara al señalar que los tributos que se recauden, cualquiera que sea su naturaleza, ingresarán al patrimonio de la Nación y no podrán estar afectos a un destino determinado. Así, de tal norma constitucional se desprende que el impuesto propuesto es inconstitucional, al obligarse al trabajador a pagar un tributo con una destinación específica. Además de su inconstitucionalidad, este impuesto es sumamente regresivo, ya que lo pagará la clase media de nuestro país. Serán ellos quienes financiarán el aumento en las pensiones de los más vulnerables, mientras que si este aumento se realizara con impuestos generales de la nación, sería pagado, indirectamente, por quienes más tributan, que son las empresas y las rentas más altas. Asimismo, el tope imponible para cotizar es de 75,7 UF (alrededor de \$2.013.090), por lo que si se mantiene tal tope, o aun cuando se aumente, las rentas más altas aportarían en una menor proporción a este fondo solidario.

#### b) Destino particular del 2%

De acuerdo a lo señalado por el Ministro Valdés, el 2% destinado a un Fondo de Ahorro Solidario tendrá un proceso de transición donde al principio se destinará entre un 0,7 y un 1,2% a un subsidio intergeneracional (reparto); entre un 0,3 y un 0,5% a un incentivo para retrasar el retiro de las mujeres del mercado laboral; y lo restante a un subsidio intrageneracional. En régimen sólo se mantendrían los dos últimos. Así, en la práctica, se está contemplando volver a la lógica de un sistema de reparto puro, al destinar cerca de un 1% del aumento de cotización a un Fondo Solidario Intergeneracional. Haciendo caso omiso a la experiencia internacional, esta propuesta no toma en cuenta la evidencia técnica que existe al respecto, la cual muestra cómo este tipo de sistemas no han logrado ser sustentables en el tiempo. Tal como se observa en la Tabla 1, la población pasiva irá aumentando progresivamente en relación a la activa. Esto implica que el aporte que deberán hacer los trabajadores activos al fondo de reparto tendrá que ser constantemente aumentado si se pretende mantener un beneficio determinado.

### Tasas de Cotización de equilibrio en un sistema de reparto (sólo vejez) con una Tasa de Reemplazo de 42%

Año	Población Activa	Población Pasiva	Tasa de Cotización
2015	10.585.781	2.293.823	17%
2025	10.936.678	3.362.507	24%
2035	10.879.424	4.375.550	31%
2045	10.750.604	4.985.954	36%
2055	9.981.238	5.663.663	44%

Fuente: Estimación de la Población y Proyección CELADE. Población activa: mayor de 19 años y menor de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente. Población pasiva: mayores de 60 y 65 años para mujeres y hombres respectivamente / Supuesto Tasa de Cotización: Considera tasa de reemplazo bruta objetivo del Banco Mundial del 42% de la última renta y porcentaje de la población activa que contribuye para pensión de la población activa del 2013 (53,8%)

Teniendo en cuenta lo anterior, sería utópico pensar que el 1% que se pretende destinar a este Fondo no vaya a ser aumentado en el futuro o subsidiado por otros aportes.

En cuanto al Fondo Intrageneracional, serán los más vulnerables, producto de su inestabilidad laboral y su menor expectativa de vida, los que terminarán por subsidiar una mejor retribución para los más acomodados.

Por otra parte, si bien, en principio los incentivos que se buscan generar para retrasar la edad de jubilación de las mujeres podrían ser atractivos, es necesario abordar dos aspectos complejos de éstos. En primer lugar, esta medida podría resultar inconstitucional, toda vez que genera una discriminación arbitraria entre mujeres y hombres de igual vulnerabilidad, beneficiando sólo a las primeras. Así, se crearía un subsidio que pagarían todos los afiliados, pero que sólo beneficiaría a las afiliadas. Otro problema que enfrenta esta medida, y que podría ser aplicada a casi todas las propuestas de modificaciones que plantea el Gobierno, es que ésta podría ser entendida como un impuesto al trabajo (impuesto específico), incumpliendo así con el principio de no afectación de los tributos.

Consideramos que el aumento en las pensiones de las personas más vulnerables, o que no tuvieron oportunidades laborales a lo largo de su vida, debe ser financiado a través del Pilar Solidario, aumentando el porcentaje del PIB que se destina a ese efecto, que hoy ronda el 0,7%, bastante alejado del promedio de la OCDE. Con la propuesta presentada, el Estado evade su responsabilidad en materia de seguridad social, traspasando dicha obligatoriedad al trabajador. El único aspecto positivo que vemos respecto a este anuncio es la heredabilidad de los fondos, que da pie atrás a versiones anteriores que no la otorgaban, desconociendo que las cotizaciones previsionales son parte del patrimonio de las personas.

### c) Administración

La administración del 5% corresponderá a un ente público y autónomo. Por lo que se conoce de la propuesta, esta entidad funcionaría de forma bastante parecida a las Administradoras de Fondos de Pensiones. De esta forma, los ahorros que se tengan en las cuentas personales serán invertidos con el objeto de generar una rentabilidad que permita complementar de la mejor forma posible la pensión actual. No existe mayor claridad frente a quién o quiénes dirigirán dicha institución o cuáles serán sus normas de inversión o cómo será la operación de la solidaridad intra e intergeneracional. Sin embargo, de acuerdo a lo señalado por el Ministro Valdés, hay una aproximación del modelo que podría ser utilizado para esta gestión: el Canada Pension Plan Investment Board (CPP). A continuación, se presenta un resumen de este sistema, destacando sus principales virtudes y defectos.

### III. Canada pension plan investment board<sup>2</sup>

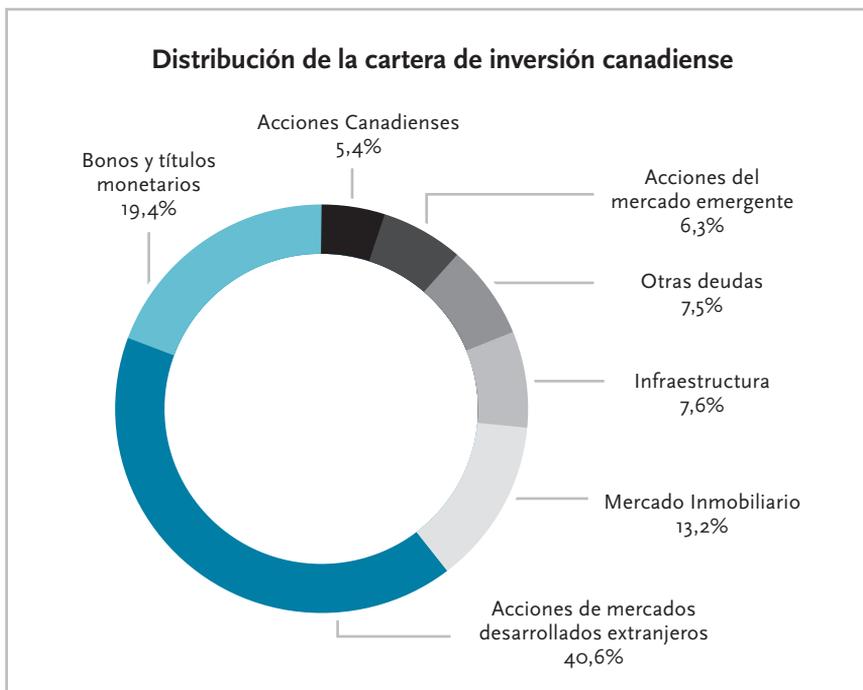
El CPP fue creado el año 1997 por el parlamento canadiense. Los fondos que invierte pertenecen a los 19 millones de contribuyentes y beneficiarios. En este sistema, el monto de la pensión se basa en cuánto se ha contribuido y durante cuánto tiempo a la CPP. La pensión varía según la edad de jubilación; si se toma antes de los 65 años, la pensión se reduce en

---

2. Fuente: Diario El Mercurio y Fraser Institute.

hasta un 36% a los 60 años. Si se toma después de los 65 años, la pensión puede ser mayor en hasta un 42% a los 70 años. Si alguien se pensiona anticipadamente, la pensión se reduce en un 0.6% por cada mes que recibe antes de los 65 años (7.2% por año). Si una persona posterga la pensión, el monto mensual aumentará en 0.7% por cada mes después de los 65 años hasta los 70 años (8.4% por año).

La estrategia de inversión del CPP se da a través de cuatro departamentos de inversión orientados a alcanzar una velocidad máxima de retorno sin tomar riesgos excesivos. Así, el sistema tiene una alta flexibilidad y diversificación al momento de invertir sus activos lo que le permite tener rentabilidades similares a las del sistema chileno.



Fuente: El Mercurio <sup>3</sup>

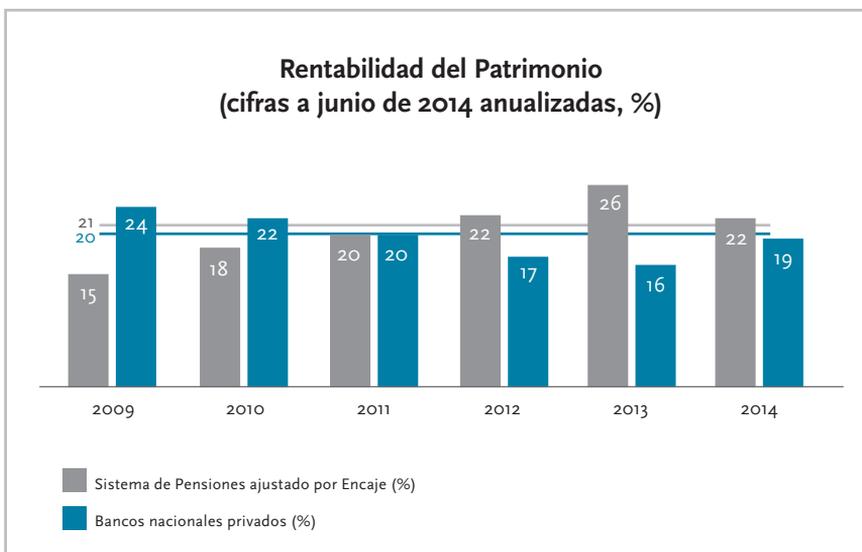
**3.** Sistema canadiense que evalúa Hacienda renta similar a las AFP, pero a un costo mayor, diario El Mercurio. Publicado el 7 de abril de 2017. Disponible en <http://bit.ly/2prqNu4>

Con todo, la rentabilidad promedio de este sistema entre los años 2007 y 2016 fue de 6.8% nominal anual. En el caso chileno, en este mismo período los fondos rentaron en un 6.9%. Sin embargo, existen algunas diferencias en las opciones de inversión que posee el sistema canadiense dado que éste puede invertir, por ejemplo, en infraestructura y en el mercado inmobiliario (se especula que si las AFP hubiesen tenido esta la opción las rentabilidades de éstas hubiesen sido aún mayores a las ya mencionadas).

Una de las críticas que se le ha hecho al sistema canadiense es el aumento de gastos de operación que éste ha generado en los últimos seis años, pasando de un 0.11 a un 0.28% de sus activos. Así, los costos de funcionamiento del CPP han crecido de \$ 0.6 mil millones (0.54% de activos) a \$ 2.0 mil millones (1,15%) en los últimos siete años. Por otra parte, los honorarios de gestión externa aumentaron de US\$25 a 782 millones en seis años.

De esta forma, se evidencia que el CPP progresivamente ha ido aumentando sus costos de administración, los cuales aún no se han reflejado fuertemente en los fondos administrados producto del subsidio estatal que recibe esta institución.

Respecto a la comparación que se puede realizar con el sistema de AFP, cabe mencionar, en primer término, que las administradoras, aun cuando no cuentan con mucha flexibilidad para diversificar sus inversiones, han logrado muy buenas rentabilidades para los fondos administrados. Tanto es así, que hoy en día es más conveniente ahorrar a través de APV por sobre otros instrumentos, tal como muestra la siguiente gráfica elaborada por Econsult:



Fuente: *Econsult RS*, en base a la información de la SAFP y la SBIF  
(Nota: las líneas corresponden al promedio en cada uno de los dos casos).

Así, el hecho de que el aumento de cotización sea administrado por un ente estatal sólo puede responder a consideraciones ideológicas. Se priva a los trabajadores de la libertad de elegir, obligándolos al sometimiento del monopolio estatal. Además, se corre el riesgo de captura de esta entidad por parte del gobierno de turno, tal como sucedió mientras en Chile existió un sistema de reparto, lo que podría terminar beneficiando a ciertos grupos de interés, y perjudicando a la gran masa de afiliados.

Por otra parte, surge la legítima duda respecto a las posibilidades que tendrá la entidad autónoma estatal para invertir. De tener mayor flexibilidad que las AFP, permitiendo una mayor diversificación de sus inversiones, se atentaría contra el principio constitucional de no discriminación arbitraria en el trato que debe dar el Estado y sus organismos en materia económica. Asimismo, nada se ha dicho si dicha inversión será a través de un solo fondo o se hará por medio de multifondos. Si se toma la decisión de tener un solo fondo de inversión existirá una subestimación de riesgo para

quienes estén ingresando al mundo laboral y una sobreestimación para quienes estén próximos a jubilarse. De esta forma, ambos presentarían un riesgo de inversión distinto al que deberían tener, con las implicancias que ello conlleva para la rentabilidad de los fondos.

Por último, ya existen estimaciones del Ministerio de Hacienda que señalan que el costo para los cotizantes de la utilización de este nuevo ente estatal sería de entre 0,2 y 0,3% del saldo total administrado. Asimismo, también existiría un costo fiscal involucrado, para armar la estructura de la nueva entidad. En cambio, de entregar los fondos a la Administración de las AFP, no implicaría un mayor costo para el cotizante, considerando que la comisión se cobra en relación al sueldo bruto.

Es efectivo que las AFP carecen de legitimidad social. Pero ello responde a la nula capacidad que han tenido, a lo largo de los años, para transmitir las bondades del sistema y los beneficios para los afiliados de las excelentes rentabilidades que han generado a través del tiempo. El problema es de educación previsional, no de beneficios económicos para los afiliados. Siempre será preferible que una entidad privada administre, en condiciones de competencia, los fondos de los afiliados, ya que permitirá mayor rentabilidad de los fondos y además, evitará posibles capturas o que se utilicen mal aquellos fondos administrados.

#### **IV. Cobro de comisiones**

El anuncio presidencial expresa que se crearán mecanismos o incentivos para que el cobro de las comisiones esté relacionado con los beneficios aportados a los afiliados. Así, se pretende que no sean los afiliados quienes “paguen el costo” en caso de que los fondos administrados por las AFP tengan rentabilidades negativas. Una alternativa que podría presentarse es la modificación en la forma en que se cobran las comisiones a los afiliados, pasando de un porcentaje del sueldo a un porcentaje de los fondos administrados. Esta alternativa, que ha estado sobre la mesa en los debates en torno al tema, si bien permitiría a los afiliados más jóvenes pagar un monto menor de cotizaciones, trae consigo un problema respecto a la falta de competencia que se puede generar en las AFP. Una modificación de este

tenor introduciría barreras de entradas insalvables para nuevas empresas que quieran incorporarse al sistema. A las AFP se les debe introducir mayor competencia, y una medida así generaría el efecto contrario. Una medida efectiva, que permitiría dotar de mayor legitimidad al sistema de Administradoras de Fondos de Pensión, puede ser que las AFP se comprometan a devolver, una vez al año, un porcentaje de las comisiones pagadas durante ese periodo, equivalente al porcentaje de rentabilidad negativa del fondo respectivo.

## V. Conclusiones

*“Será en cuentas personales administradas por un ente público porque estamos claros, ni un peso más a las AFP. Quiero ser categórica, ni un peso más a las AFP”.* La concluyente frase expresada por la Ministra del Trabajo, Alejandra Krauss, hace ya unas semanas, tomó cuerpo en la propuesta del Gobierno para perfeccionar el sistema de pensiones. Lamentablemente, y tal como ha venido sucediendo en absolutamente todas las grandes reformas que ha diseñado el Ejecutivo, la ideología ha vuelto a vencer a la evidencia técnica. Y no sólo respecto a quién administrará el alza en un 5% de las cotizaciones de los trabajadores, sino que también en la distribución de aquel monto. Tal ideología fue confirmada por el Ministro Valdés en conversación con radio ADN, al afirmar que en las decisiones que se tomaron respecto a la administración del 5%, *“hay una parte económica, pero es menos central que la parte política”.* Es decir, se están proponiendo políticas públicas sin sustento técnico, sino que político, más considerando que nos encontramos en año electoral.

Existe bastante evidencia respecto a que para mejorar las pensiones, se deben tener en consideración, al menos, tres aspectos:

- 1) Aumento en la tasa de cotización
- 2) Aumento en la edad de jubilación
- 3) Perfeccionamiento del mercado laboral

La presentación realizada por la Presidenta Bachelet sólo se ocupa del aumento de la tasa de cotización, y lo hace de forma errada, al obligar a los

trabajadores a destinar parte de lo recaudado con su trabajo a mejorar las pensiones de otros. Tal como se señaló previamente, la totalidad del 5% debe ir a las cuentas individuales de los trabajadores chilenos y el aumento de las pensiones, de los que hoy están jubilados, debe financiarse a través de un aumento de los recursos para el Pilar Solidario. Además, la asignación del 2% a un fondo solidario, como toda lógica de reparto, es socialmente muy injusta toda vez que se presume que éste exigirá un mínimo de cotizaciones para que los afiliados puedan acceder a un beneficio. De esta forma, los trabajadores más vulnerables serán quienes, proporcionalmente, menos beneficios recibirán del fondo, mientras que quienes tengan una vida laboral más estable podrán obtener mayores beneficios. Si el fondo se configura de tal forma que los trabajadores más vulnerables tengan un acceso preferente a los beneficios, claramente se configurará un impuesto al trabajo, ya que el trabajador realizará un aporte mensual sin recibir nada a cambio o recibiendo una proporción menor a la entregada.

Asimismo, genera muchas dudas, que la administración de este 5% quede entregada a un ente estatal. Las Administradoras privadas, en condiciones de competencia, tienen la posibilidad, y lo han demostrado, de generar una mayor rentabilidad, lo que beneficia directamente al afiliado. Se debe entender que el problema de las pensiones escapa a la existencia o no de las AFP, sino que es un problema global, que se inicia con la precariedad del mercado del trabajo, y termina en la incapacidad política que han tenido los gobiernos de aumentar la tasa de cotización y la edad de jubilación.

La Presidenta cedió frente a las presiones políticas y sociales que recibió de grupos radicalizados de izquierda y apuntó a mejorar las actuales pensiones a costa de los actuales trabajadores, siendo muy difícil que a éstos se les pueda garantizar un retorno adecuado del aporte que hicieron al fondo. Por otra parte, el aumentar la tasa de cotización no tendrá los efectos esperados si no se incorporan a la obligatoriedad de cotizar a los trabajadores independientes. No sólo nos referimos a los trabajadores a honorarios, que en palabras del Ministro Valdés ingresarán gradualmente al sistema, sino que también a aquellos trabajadores que en virtud de las funciones que realizan, no cotizan ni producen boletas, al tributar bajo el

concepto de renta presunta. Los casos más gráficos son los taxistas y los feriantes, que representan una masa salarial relevante en el país.

En cuanto al aumento de la edad de jubilación, si bien entendemos que es una política pública difícil de implementar en un año electoral, se debe dejar en claro que es fundamental para que exista un aumento importante en el monto de la pensión. Los chilenos están viviendo más –tanto es así que la tabla de mortalidad de los hombres alcanza los 85,2 años y de las mujeres los 90,3 años- y se debe hacer frente a aquello, debido a que hoy en día el monto recaudado a través de las cotizaciones debe financiar pensiones por muchos años más. Asimismo, es una tendencia mundial el subir la edad de jubilación. Varios países de Europa ya lo han hecho, y la OCDE lo recomienda en los informes que realiza al respecto. Dicha alza debe ser gradual, y alcanzar, al menos, la igualdad en la edad de jubilación entre hombres y mujeres a los 65 años (aun cuando lo ideal, según la OCDE, es que esta llegue a los 67 años).

Finalmente, no debemos olvidar la estructura del mercado laboral chileno, el cual continúa siendo muy precario, afectando directamente a la pensión futura de los trabajadores. Bajos sueldos y empleos precarios implican baja o nula cotización. Así, aun cuando la rentabilidad de las AFP sea extraordinaria, o se aumente la tasa de cotización de los trabajadores, será muy difícil que el monto final de la pensión permita llevar una vejez digna. Lamentablemente, las reformas diseñadas e implementadas por este gobierno han contribuido enormemente a que este mercado no alcance mayores niveles de desarrollo. Prueba de ello es la última medición del INE, la cual arrojó que la economía nacional ha perdido 120.000 empleos formales en el último año. El bajo crecimiento del país ha generado una precarización del mercado del trabajo, y esto tiene relación directa con el problema de las pensiones. Así, además de enmendar el rumbo en la propuesta de aumento del 5% de la tasa de cotización que ha realizado el gobierno, se debe enmendar el rumbo en materia de crecimiento económico, para que nuestro mercado del trabajo vuelva a ser pujante, genere más empleos formales y permita, en conjunto con otras medidas específicas, otorgar mejores pensiones a los adultos mayores, que les permitan vivir con dignidad.

Resumiendo, la propuesta del Gobierno que pretende mejorar las pensiones no logrará su objetivo, y sólo incorporará mayores costos en el ya deteriorado mercado laboral chileno, afectando, principalmente, a la clase media. Asimismo, resulta inadmisibles que el Ejecutivo esquite su rol subsidiario en materia de seguridad social, y obligue a los trabajadores a cargar con aquel rol.

## “Frente Amplio: ¿“La Nueva Izquierda Populista”?”

• 21 de Junio de 2017 •

*En los últimos años, en la esfera política chilena y en el mundo se ha visualizado una crisis y un cambio. Esto se debe al nacimiento de nuevos movimientos políticos de características “populistas”, los cuales se han instaurado transversalmente tanto en la derecha como en la izquierda. Tal es el caso del Frente Amplio de nuestro país, coalición que ha logrado hacerse escuchar en la discusión política 2017. Es por ello que es importante conocer y analizar estos nuevos movimientos que están surgiendo en el mundo contemporáneo, junto con comprender cuáles son sus fines y en quienes se inspiran, ya que han ido ganando espacios en la política nacional, y en algunos casos, la evidencia internacional nos ha mostrado que terminan siendo muy influyentes.*

## I. Introducción

Los partidos políticos en nuestro país y en el mundo han ido cambiando. Sin embargo, donde hemos visto una mayor transformación es en los conglomerados de izquierda, ya que ha emergido una “nueva izquierda”, que se podría señalar de carácter populista, inspirada principalmente en el pensamiento post marxista que pretende penetrar la cultura a partir de la deconstrucción de las categorías estables de los conceptos. Además, se declaran defensores de las minorías y pretenden terminar con el tradicional eje de izquierda y derecha. Pero si no son parte de ellos, entonces ¿Qué son estos movimientos?, ¿Cuáles son sus motivaciones? ¿Cuáles son sus ideales y domicilio político?

El Frente Amplio (FA) surgió en las universidades, es ahí donde, poco a poco, fue obteniendo protagonismo a través de sus líderes estudiantiles, quiénes más tarde llegarían al Congreso: Gabriel Boric y Giorgio Jackson. También desde su creación ha estado compuesto por algunos académicos universitarios, como Alberto Mayol, que luego ocuparían esta plataforma para construir una candidatura presidencial.

Esta “nueva izquierda” es un conglomerado de diferentes grupos que declaran como intención común el “terminar con la inconsecuencia política” que dicen presentan las otras coaliciones. No obstante, se podría deducir que este nuevo bloque se ha beneficiado de la crisis por la que pasa la Nueva Mayoría para poder presentarse una tercera “opción” política a la sociedad.

Por otro lado, cabe destacar que esta coalición ha trasladado la lucha de clases a otros frentes de su discurso. Es por ello que sus esfuerzos se concentran en tratar de instaurar otros tópicos a sus discusiones, los cuales pretenden ser más seductores para la sociedad, para lo cual utilizan nuevas estrategias políticas en representación del pueblo, donde interactúan los temas que son circunstanciales para la sociedad actual, tales como: “estamos en contra de la corrupción”, “creemos que una sociedad de derechos sólo es posible superando el actual modelo económico neoliberal”, “creemos en la unidad en la diversidad de las fuerzas de

cambio, con vocación participativa, democrática y plural capaz de actuar con total independencia del poder empresarial” (FA 2017). Cabe destacar que en este tipo de movimientos emergentes ajenos al sistema de partidos tradicionales se observa una relación delimitada entre el carisma de sus líderes políticos y la ideología populista.

En este contexto, consideramos necesario primero responder a la pregunta ¿Qué es el populismo? Para luego analizar el carácter populista del Frente Amplio comparándolo con el movimiento similar español (Podemos) que ha causado mucha atención.

## II. ¿Qué es el populismo?

El populismo es un concepto que no ha sido fácil definir a lo largo de la historia, así los afirman cientistas políticos, historiadores y sociólogos que han investigado sobre este tema. Por ejemplo, Herment (2003) señala una deficiencia teórica extrema en el concepto, Laclau (2005), indica que no existe una claridad analítica visible en este campo, Sartori (1991) describe el populismo como un alargamiento de los conceptos, ya que, aún no existe consenso en torno a una definición y a los atributos típicos de este. Por último, Vilas (1988) presenta la tesis de que el populismo como concepto en sí mismo ha perdido valor conceptual y se ha reducido a una simple adjetivación. Cabe destacar que el concepto de populismo es relativamente nuevo, ya que se aproxima su aparición durante el siglo XIX en el continente europeo. Sin embargo, en Latinoamérica comenzó a generar más revuelo recién durante el siglo XX, con los liderazgos de Menem en Argentina, Fujimori en Perú, Collor de Melo en Brasil y Hugo Chávez en Venezuela.

No obstante, primero debemos señalar que el análisis marxista de la sociedad industrial sustenta una oposición entre la burguesía y el proletariado. Sin embargo, el populismo construye una contrariedad entre la oligarquía y el pueblo, siendo menos anticapitalista que antioligárquico (Walker 2006). En esta misma línea, definen el populismo otros autores. Por ejemplo, De La Torre señala que el populismo es *“la construcción discursiva de la sociedad como un campo antagónico y maniqueo en el que se enfrentan el pueblo y la oligarquía”* (De la Torre 2003: 60).

Por su parte, en la perspectiva post-estructuralista de Ernesto Laclau, este dice que el populismo maneja una cualidad de construcción de lo político distante del paradigma sociológico, utilizando la noción de “pueblo” como una categoría política contingente y la dualidad del espacio social como condición previa para la ruptura populista, dada la convergencia entre demandas insatisfechas y la irrupción de un líder (Laclau 2005, 2006). Además, agrega que el populismo existe siempre cuando las identidades colectivas se construyen en torno a la división de “los de abajo” versus “los de arriba”, definiendo populismo a partir de tres categorías: dislocación, inscripción, y frontera (Laclau 1987). Por último, señala que es populista la reconstrucción politizada de identidades desarticuladas a través de un discurso que antagoniza y confronta el espacio social en dos campos políticos, lo que permite constituir al pueblo (los de abajo) en una nueva identidad popular opuesta a las oligarquías dominantes (Laclau 1987).

Estas argumentaciones que visualizan una estructura antagónica de este fenómeno no señalarían una definición ideológica bien fundamentada, sino más bien se observa una ambigüedad del concepto y su discurso. Dicha ambigüedad e imprecisión del discurso populista se manifiesta por su función, ya que los distintivos populistas deben representar a este pueblo heterogéneo (demandas variadas y de diferentes grupos con intereses propios cada uno), sin confundir ni agredir la identidad separada de cada uno de ellos, por lo cual el discurso y los símbolos utilizados deben ser imprecisos y ambiguos (Laclau 1987). En esta dirección, cuando más amplio es el conglomerado popular al cual se dirige el discurso populista, más ambiguo e impreciso tienen que ser los símbolos empleados. Es por ello que Laclau señala que los símbolos populistas son utilizados por las más diversas corrientes ideológicas y políticas.

Otra característica que los autores y analistas suelen atribuirle al populismo es la personalización carismática (Hugo Chávez sería un ejemplo típico) que definiría al liderazgo político populista. No obstante, el carisma no es exclusivamente una característica del perfil de un líder populista, sino que, su verificación es exclusiva a partir de la constatación de cierto estilo político típico y característico (Alan Knight 1998).

En esta dirección, el autor Kenneth Roberts (1999), propone cinco rasgos del concepto que son considerados como punto de partida en los diferentes autores mencionados anteriormente:

1. Un liderazgo político personalista y paternalista, no necesariamente carismático.
2. Una coalición de apoyo policlasista basada principalmente en los sectores subalternos.
3. Una movilización política sostenida en la relación directa entre el líder y las masas que se salta las formas institucionalizadas de intermediación.
4. Un discurso antielitista y/o antiestablishment basado en una ideología ecléctica.
5. La utilización de métodos redistributivos y clientelistas que convierte a los sectores populares en base de apoyo al régimen.

Por último, es necesario señalar que el concepto de populismo es útil y oportuno en el lenguaje político contemporáneo sólo si se le usa para diferenciar a un movimiento, partido político o régimen que se caracterice por los siguientes rasgos (García Jurado, 2012);

1. Liderazgo carismático. El populismo contemporáneo se caracteriza, antes que nada, por la presencia de un líder político carismático con una influencia determinante.
2. Apelación directa al pueblo. En la era de la democracia, todas las convocatorias políticas apelan al pueblo, no podría ser de otro modo; sin embargo, la invocación que hace el populismo es enfática, absoluta y definitiva. El populismo de la actualidad invoca la unidad absoluta del pueblo, proclamando la supremacía popular por encima de cualquier otra consideración y de cualquier otra entidad.
3. Superación de las instituciones políticas. Los partidos, los gobiernos, las asociaciones civiles, las leyes, y en general todas las instituciones políticas le estorban al populismo de la actualidad. La necesidad del líder populista de dirigirse directamente al pueblo hace que la intermediación de asociaciones y partidos interfiera, retarde o modifique el mensaje original.

Si existen partidos u organizaciones que sirvan al populismo, éstas sólo pueden estar al servicio del líder, ser un vehículo personal para lograr la unión entre la cabeza y el cuerpo, para mezclar todas las partes disgregadas.

### III. Radiografía del Frente Amplio

El Frente Amplio, en sus comienzos, parte tomando fuerza durante las demandas estudiantiles ocurridas durante el año 2011, donde dos de sus líderes más influyentes eran dirigentes estudiantiles que lideraron dichas demandas. Por una parte, estaba Giorgio Jackson quien hoy es Diputado y es el fundador de Revolución Democrática. Por otra, el ex dirigente estudiantil Gabriel Boric, quien actualmente también es Diputado junto a otros estudiantes fundó Izquierda Autónoma, de la cual decidió separarse por diferencias políticas con sus miembros para fundar el Movimiento Autonomista (MA). Estos últimos (RD Y MA), son los principales conglomerados que incidieron en la formación del Frente Amplio a principios del año pasado.

Al mismo tiempo, comenzaron a pronunciar el posible nacimiento de un nuevo conglomerado que se llamaría Frente Amplio. La instalación del FA no fue casualidad, ya que RD buscaba conformar una nueva coalición política, inspirada en el Frente Amplio de Uruguay, el cual está compuesto por diferentes partidos de centro y de izquierda al cual pertenecería el ex presidente José Mujica. Consiguientemente, se podría deducir que el FA se inspira en la perspectiva estratégica Gramsciana, dado que uno de sus principales discursos se sustenta en buscar una hegemonía política (la que debería concentrarse en la ciudadanía) y buscan crear un nuevo bloque. En esa línea, Gramsci propone la idea de generar un bloque histórico como modelo de la atención que, a partir de símbolos, mitos y lenguajes, exprese un policlasismo aglutinador de demandas variadas. El objetivo es lograr una convergencia de fuerzas contra-hegemónicas establecidas en la sociedad civil, pero buscando expresarse en el terreno del poder estatal (Rodríguez & Seco, 2007). Asimismo, él señalaba la necesidad de construir prácticas emancipadoras y eso había que hacerlo desde abajo para así enfrentar el elitismo tradicional de las clases dirigente (Rodríguez & Seco, 2007).

Si analizamos lo anterior, podemos visualizar claras similitudes entre los propósitos e ideales del Frente Amplio con la filosofía Gramsciana, ya que el FA en su retórica indica la necesidad de “recuperar” la democracia desde la sociedad civil. Es por ello que tanto la elección de su candidato presidencial como la proclamación de su programa presidencial se hacen a través de una asamblea y votaciones abiertas, tal como también lo hacía Gramsci en los Consejos de Fábrica. Finalmente, el autor indica que para generar un nuevo bloque histórico y recuperar la hegemonía se debía partir desde abajo y terminar con las divisiones entre los intelectuales y las masas; Gramsci siempre buscó que en la política se situara el sujeto político más modesto. Este es otro punto que nos indica que el FA se inspira en este filósofo italiano, puesto que utilizan concurridamente el llamado al “pueblo”. Así lo demuestran en sus objetivos indicando lo siguiente “Somos ciudadanos y organizaciones sociales y populares que queremos tomar el futuro en nuestras manos e invitar a ser de nuevo un pueblo con voluntad colectiva” (Frente Amplio, 2007).

Por otro lado, el principal objetivo de crear el FA fue presentar una tercera opción a la ciudadanía que compita por el poder político a la Nueva Mayoría y Chile Vamos. En esa dirección, dentro de sus proyecciones siempre ha sido lograr llevar un candidato presidencial y una lista de candidatos al parlamento.

Consiguientemente, quienes forman parte de esta nueva izquierda son; Nueva Democracia, partido en formación; Izquierda Libertaria, grupo que nace del Frente de Estudiantes Libertarios (FEL); Convergencia de Izquierdas, creado en 2014 y que se unió al Partido Humanista, estos últimos comparten antiguas alianzas con el Partido Comunista y también con la Nueva Mayoría. Además de tener adherentes dentro de las Universidades esta colectividad ha incluido en su organización ex dirigentes sindicales, partidos políticos y organizaciones para lograr ampliarse y atraer más áreas en la política.

Cabe destacar que fue en las elecciones municipales de 2013 que el FA se acercó a Poder Ciudadano, al Partido Ecologista Verde (PEV) y al Partido Igualdad. Luego de varias negociaciones que buscaban encontrar

un acuerdo para enfrentar las elecciones parlamentarias y presidenciales del 2017, decidieron unirse al bloque. Una vez dentro, los partidos y organizaciones han mantenido una alianza en común y se reúnen las 13 fuerzas que integran el conglomerado. Es así como el 21 de enero del presente año lograron oficializar la formación del Frente Amplio en un acto en la Universidad de Santiago.

Las principales causas ciudadanas que ha declarado de este conjunto de agrupaciones de izquierda son: la protección al medio ambiente, la defensa de los pueblos originarios, los derechos habitacionales, el enfoque de género, las distinciones entre el “pueblo” y las elites, entre otras. Adicionalmente, la coalición estableció que quieren instaurar una democracia participativa, por lo cual su programa se formará de manera abierta y vinculante.

El FA logró cumplir su principal objetivo cual es llevar un candidato presidencial a las elecciones de noviembre, el que deberá definirse en las primarias del próximo 2 de julio. Sus pre-candidatos son Beatriz Sánchez y Alberto Mayol. No obstante, quién ha logrado mayor posicionamiento como candidata del FA es Sánchez, debido al apoyo de Jackson y Boric, quienes han puesto a su disposición su capital político, reflejado no sólo en su liderazgo como dirigentes estudiantiles, sino además en que han sido dos veces los parlamentarios mejor evaluados según la encuesta CEP.

#### **IV. Similitudes del FA con Podemos de España**

El movimiento Podemos de España se formalizó el año 2014, su origen provino del manifiesto Mover Ficha, el cual buscaba que la indignación que sentían los españoles se convirtiera en un cambio político. Quienes firmaron para la creación de este movimiento fueron treinta personas, entre ellos intelectuales, periodistas, activistas sociales y políticos. En el manifiesto indicaron la necesidad de levantar una candidatura para las elecciones de mayo del 2014 y así establecer una oposición a las posturas izquierdistas y a las políticas que la Unión Europea para enfrentar la crisis económica. Finalmente, fue Pablo Iglesias, profesor de Ciencia Política y analista político televisivo quien lideraría el movimiento.

Para continuar adelante con el proyecto y presentarse a las elecciones europeas de mayo de ese año, los promotores se pusieron tres condiciones: recibir el apoyo de al menos 50.000 personas en la web del bloque; que tanto las candidaturas como el programa político del proyecto se confeccionasen mediante participación abierta; y que se buscara la unidad con otros partidos y movimientos de izquierda.

Esta breve descripción de Podemos nos da señales de similitudes con el Frente Amplio chileno, ya que ambos establecen dentro de sus principios una participación abierta y ciudadana, en la que todos sus propósitos serán votados por cada uno de los adherentes. Además, Podemos nace en un momento en que la desafección política en España era muy fuerte. Por lo tanto, presentar una tercera vía a la ciudadanía a través de liderazgos carismáticos, con fuerte presencia en la prensa y en debates con una retórica sin concesiones, aludiendo a la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, le ayudó considerablemente a generar revuelo. De hecho, a cuatros meses de su oficialización lograron ser la cuarta fuerza política española.

En este sentido, la consigna del FA de querer que la democracia vuelva al pueblo, de optar por un bloque que no tolera la corrupción y querer que el progreso del país lo construyan todos juntos, no suena novedoso, puesto que Chile también está pasando por un momento de desconfianza e impopularidad de las instituciones y partidos políticos.

La evidencia internacional nos indica que movimientos como el FA surgen en periodos de crisis política. Así ocurrió con el Peronismo en Argentina, Podemos en España, el chavismo en Venezuela, entre otros, lo cual debiese al menos generar un llamado de atención para los actores políticos nacionales y los partidos tradicionales. Y es que los populismos buscan –como el FA- un “Estado de derechos sociales” que es insostenible económicamente. Basta ver el caso de Venezuela (si bien no se puede atribuir una relación directa entre el FA y el chavismo venezolano, sí sabemos al menos que su precandidata Beatriz Sánchez, a pesar de la violación a la libertad y los derechos humanos que se vive en ese país, declaró que apoya dicha forma de política, afirmando en entrevista a CNN Chile que en Venezuela no existe una dictadura).

## V. Conclusiones

Primeramente, se podría inferir que el FA se ajusta a las definiciones presentadas de populismo. Por ejemplo, Ernesto Laclau, señalaba que el populismo utiliza la noción del “pueblo” como una categoría política contingente, y la dualidad del espacio social como precondition para la ruptura populista, puesto que existe una concordancia entre demandas insatisfechas y la irrupción de un líder. En esta línea, el FA utiliza su retórica aprovechando que el contexto de Chile enfrenta una apatía de parte del electorado hacia los partidos políticos y las instituciones en general. Además, nos hemos enfrentado en las últimas elecciones a gran abstención y es a ese segmento desafectado donde ellos quieren llegar.

Consiguientemente, hemos visualizado que el FA podría inspirarse principalmente en planteamientos Gramscianos, dado que la estructura de su proyecto político es muy alineada a la política de los “Consejos de Fábrica” que planteaba el filósofo italiano, la que implicaba que las decisiones democráticas debían tomarse a través de la votación del proletariado. Esto mismo quiere lograr el FA con la promoción del asambleísmo y la llamada democracia participativa. De igual forma, la tesis presentada por Gramsci de recuperar el concepto de hegemonía, podría ser la base de la intención de generar el clima social que dé pie a un proceso constituyente en nuestro país.

Así también, al comparar al Frente Amplio con Podemos de España, observamos que sus estrategias políticas están estrechamente relacionadas, y que, en ambos países, uno más que en el otro, se contextualiza una profunda desafección hacia la política, de la cual se han beneficiado ambos bloques.

Adicionalmente, hemos constatado que el FA, al configurarse por líderes posicionados en las universidades y ex dirigentes estudiantiles, podría representar una baja transversalidad, pues es más bien un grupo de elite. De hecho, según lo que arrojan las últimas encuestas Cadem<sup>1</sup> su mayor

---

1. Análisis de El Líbero, según datos de la encuesta Cadem. Obtenido en <http://bit.ly/2GVxgCR>

electorado y adherentes aparece en sectores con más educación, con escasa relación en el chileno medio.

Con todo esto, queda en evidencia que el caso del Frente Amplio chileno no es un fenómeno nuevo en la política del siglo XXI. Por el contrario, podríamos decir que es una copia de otros grupos populistas, como lo es el caso de Podemos en España. Grupo que más luego que tarde demostró no ser una alternativa real a los partidos políticos tradicionales de la península ibérica, presentando una importante baja en su apoyo ciudadano-electoral. De esta forma, no debemos caer en la tentación de la retórica populista del “no entendiste nada” o de “juntos construimos otro Chile”. Por el contrario, debemos hacer frente a estos grupos a través de ideas y principios que han demostrado impulsar el bienestar en nuestro país.

## “Radiografía de las primarias 2017: ¿Quiénes ganaron y quiénes perdieron”

• 5 de Julio de 2017 •

*La primaria del pasado domingo 2 de julio terminó con resultados sorprendentes. El contundente triunfo del ex Presidente Sebastián Piñera indica claramente, entre otras cosas, que los electores no sintonizaron con aquellos análisis que indicaban una falta de credibilidad ante la ciudadanía por parte de los grandes partidos políticos. Los objetivos de los partidos políticos que apoyaron al ex Presidente Piñera eran convocar a más de un millón de electores, ganarle a Manuel José y Felipe Kast con al menos un 70% de los votos y superar con creces la participación del movimiento de izquierda “Frente Amplio”. Al haberse cumplido todos esos objetivos, Chile Vamos queda en muy buenas condiciones de cara a las elecciones de noviembre.*

## I. Introducción

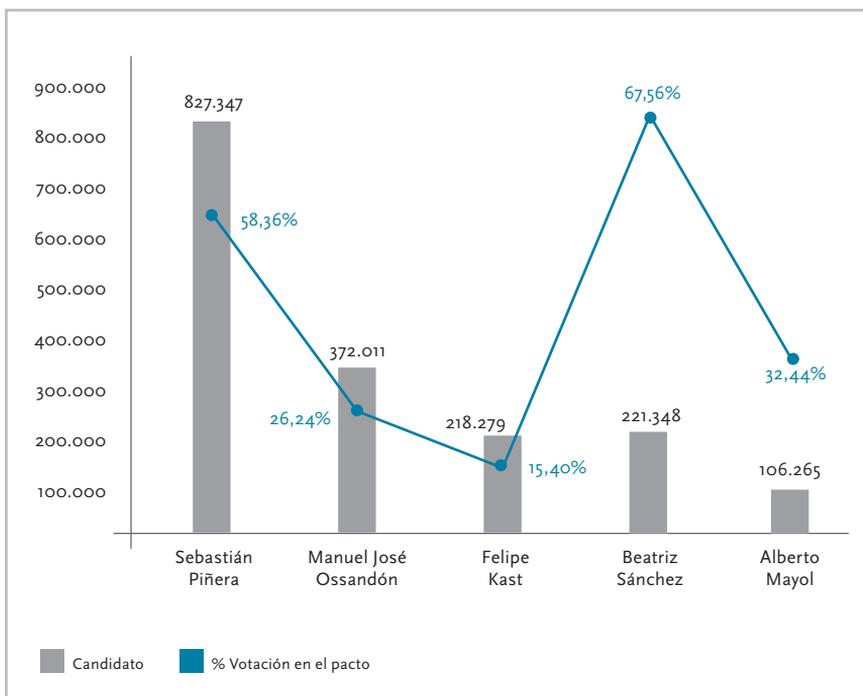
El pasado domingo se realizaron las segundas primarias presidenciales legales luego de la entrada en vigencia de la Ley 20.640, promulgada en 2012. Si bien los días previos estuvieron marcados por la incertidumbre frente al efecto que podría tener la final de la Copa Confederaciones en la participación electoral, la votación de más de un 12,5% del padrón electoral superó las expectativas de todos, tanto partidos políticos como analistas electorales.

## II. Sebastián Piñera: Ganador indiscutible

Sin duda, el principal ganador fue Chile Vamos, coalición de Centro Derecha compuesta por la UDI, RN, PRI y Evópoli. Con cerca de un 75% más de votos que los obtenidos en las primarias del 2013 -que enfrentó a Andrés Allamand y Pablo Longueira-. El ex Presidente Sebastián Piñera consolidó su liderazgo en el sector, obteniendo cerca de un 60% de los sufragios. Asimismo, su votación se empinó por sobre los 800.000 votos, obteniendo por sí solo más sufragios que los que obtuvo la coalición completa en las primarias presidenciales de hace 4 años atrás.

Pacto	Candidato	Votos Candidato	% votación en el pacto	Votos del pacto	% del total de votos válidos
Chile Vamos	Sebastián Piñera	827.347	58,36%	1.417.637	81,2%
	Manuel José Ossandón	372.011	26,24%		
	Felipe Kast	218.279	15,40%		
Frente Amplio	Beatriz Sánchez	221.348	67,56%	327.613	18,8%
	Alberto Mayol	106.265	32,44%		

Fuente: Servel



Fuente: Servel

## II. Manuel José Ossandón y Felipe Kast: ¿resultados satisfactorios?

Resultados dispares obtuvieron los otros competidores del bloque. En el caso del Senador Manuel José Ossandón, mientras en la elección senatorial del año 2013 obtuvo en las 21 comunas que conforman su circunscripción 317.311 votos, en la totalidad del país obtiene 372.011 preferencias. Teniendo en cuenta las ventajas comparativas de esta competencia, la cual incluye 16 días de franja electoral, participación en programas de televisión en distintos horarios y canales, cobertura de prensa, la asistencia a un debate radial organizado por un conjunto de medios y un debate televisión que promedió 30 puntos de rating, el resultado está lejos de considerarse satisfactorio. Además, no consiguió ser competitivo a nivel nacional, pues concentró su votación en la Región Metropolitana y, en particular, en las grandes comunas de ésta como Puente Alto, La Florida, Santiago,

Maipú y Peñalolén. En ellas obtuvo un tercio de su votación a nivel nacional. Finalmente, no deja de llamar la atención que en comunas de opinión pública y gran participación electoral, el ex alcalde perdió un gran caudal de votación: es el caso del ex distrito 23. En efecto, si en la elección parlamentaria de hace 4 años obtuvo 68.309 votos en Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura, en esta ocasión obtuvo sólo 5.595. Esta situación no puede soslayarse.

En el caso del Diputado Felipe Kast los resultados fueron dispares. Si bien es cierto el candidato de Evópoli, logró una votación considerablemente mayor a la obtenida en las municipales del año pasado donde apenas superó los 150.000 votos. Sumado a ello, Kast logró posicionar parte importante de sus temas en la opinión pública, como lo es la prioridad que debe darse a la educación pre escolar en nuestro país o el achicamiento del tamaño del Estado. Sin embargo, hay análisis menos auspiciosos y dicen relación con el rendimiento electoral relativo del candidato de Evópoli. Ocupar el último lugar en Chile Vamos, con un 40% de votos menos que el segundo lugar, y haber conseguido menos votos que Beatriz Sánchez, dejan a Felipe Kast y a Evópoli Representando a menos de un 2% del total del padrón electoral, lo que complejiza la relación de cara a la negociación parlamentaria.

### III. Resultado comparado en regiones

Los resultados a nivel regional son especialmente interesantes, en particular por un hecho concreto: la disparidad de los resultados en comparación a la Región Metropolitana. Una muestra de aquello es que Sebastián Piñera gana por amplio margen en todas las regiones de Chile, y en la Región Metropolitana es la única en que lo hace con menos del 60% de los votos<sup>1</sup>.

Así como a nivel regional se refleja un aumento significativo en el apoyo a Sebastián Piñera, tanto Felipe Kast como Manuel José Ossandón sufren una caída en su votación. En este contexto, existe más de un 8% promedio de diferencia entre la votación en regiones que obtiene Sebastián Piñera y

---

1. En la región de Magallanes, Sebastián Piñera obtiene un 59,85%, su más baja votación a nivel regional.

la que tiene en la Región Metropolitana, mientras que Felipe Kast y Manuel José Ossandón vivieron el efecto contrario.

#### **IV. Análisis clave: Región de la Araucanía**

La Región de la Araucanía, golpeada fuertemente por la violencia y el terrorismo, resulta una zona importante para determinar la postura de los habitantes de la región frente al supuesto conflicto con los pueblos originarios.

Analizando los sufragios obtenidos por cada pacto electoral, Chile Vamos obtiene un triunfo en comparación al Frente Amplio, aún mayor del que tuvo a nivel nacional. Mientras en la primaria del conglomerado de Centro Derecha votaron 76.240 personas, sólo 11.986 lo hicieron por Mayol o Sánchez, es decir, casi 7 veces menos. Por su parte, como fue la tónica en las regiones, Sebastián Piñera obtuvo una diferencia mayor que a nivel nacional, alcanzando el 69,39% de las preferencias, lo que sitúa a la IX Región como una de las regiones en que el ex Presidente alcanza su mayor porcentaje de votos, sólo superado por la Región de Atacama.

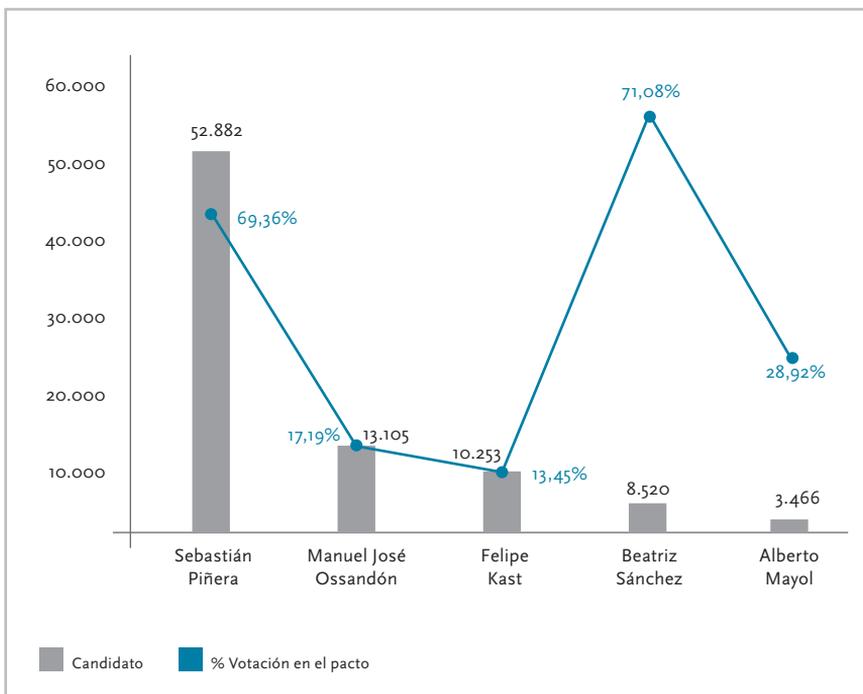
Sin embargo, el análisis más relevante dice relación con los resultados en las comunas que se encuentran en la llamada “zona de conflicto”. En estas comunas, el triunfo de Chile Vamos en comparación al Frente Amplio es mucho más acentuado que en cualquier zona del país, lo cual indica claramente la posición predominante en la zona en relación al llamado “conflicto”. Sólo por mencionar un ejemplo, en la comuna de Ercilla, el ex Presidente obtuvo un 83,3% de los votos, y solo votaron por el Frente Amplio 45 personas, mientras que 647 lo hicieron por los candidatos de Centro Derecha.

Los resultados en la Araucanía, y particularmente en las comunas que se encuentran en la llamada “zona de conflicto”, evidencian la percepción de las personas que son protagonistas de la situación de inseguridad que se vive; mientras que el Frente Amplio negó la existencia de terrorismo, y basó su discurso en la lógica de reivindicar las tierras a los indígenas, los candidatos de Chile Vamos hicieron un marcado énfasis en torno a respetar

el Estado de Derecho. En particular, Sebastián Piñera, el gran ganador en la región, denunció la existencia de terroristas en la zona, y de la urgencia con la que se debe actuar para restablecer el orden.

Pacto	Candidato	Votos Candidato	% votación en el pacto	Votos del pacto	% del total de votos válidos
Chile Vamos	Sebastián Piñera	52.882	69,36%	76.240	86,4%
	Manuel José Ossandón	13.105	17,19%		
	Felipe Kast	10.253	13,45%		
Frente Amplio	Beatriz Sánchez	8.520	71,08%	11.986	13,6%
	Alberto Mayol	3.466	28,92%		

Fuente: Servel



Fuente: Servel

## V. La gran ausente: la Nueva Mayoría

Finalmente, no se puede hacer un análisis general de estas primarias sin hacer referencia a la gran ausente de éstas: la Nueva Mayoría. Intencional o casualmente, no llegó a un acuerdo entre sus dos candidatos, marginándose de esta instancia. Temor a presentar un bajo apoyo, falta de acuerdo programático, negociación parlamentaria pendiente, etc. son parte de las tesis que pueden construirse para explicar esta marginación, sin embargo, la conclusión más evidente es que la Nueva Mayoría fue la única coalición que no participó de las primarias.

Asimismo, la esperanza del conglomerado oficialista en que Chile Vamos convocara a pocos adherentes en esta primaria no ocurrió, debilitando su posición de cara a la primera vuelta de noviembre próximo. De esta manera, el conglomerado oficialista quedó en una posición sumamente complicada: con el tiempo en contra, sin atisbos de acuerdo parlamentario, con una situación inédita asociada a la existencia de dos candidatos con intención de llegar a primera vuelta y respaldando la gestión de un Gobierno que no da señales de revertir los márgenes de desaprobación ciudadana.

Llama la atención que la Nueva Mayoría incurre en esta omisión por segunda vez. Durante el año 2016 también hubo un cuestionamiento por no haber logrado un acuerdo para participar en elecciones primarias municipales, situación que terminó zanjada en el Tribunal Calificador de Elecciones. Situaciones como estas dejan en entredicho la real vocación democrática que se manifiesta en el hecho de traspasar a los militantes y adherentes el poder para definir los candidatos más allá de las cúpulas partidistas.

## VI. Frente Amplio: El gran perdedor

Estas elecciones primarias tenían un componente muy importante a analizar: la participación en una contienda presidencial de la izquierda extra parlamentaria como un nuevo bloque, con la omisión de la tradicional Concertación más el Partido Comunista (coalición hoy denominada Nueva Mayoría).

Así, el Frente Amplio de Izquierda tenía todo el espacio para crecer en estas elecciones primarias: además de no tener contendores que disputaran su electorado –pues al frente sólo estaba la coalición de Centro Derecha-, el grupo contó con las ventajas de franja electoral televisada, la participación en debates radiales y televisivos, el financiamiento público de las campañas e incluso en algunos distritos participaron también de elecciones primarias para el cargo de Diputado (hubo de estas elecciones en 7 de los nuevos 28 distritos). En los días previos, sus principales dirigentes fueron reticentes al hablar de estimaciones de participación, aunque se hablaba de una concurrencia de entre 300.000 a 500.000 personas para considerar exitosa la consolidación del bloque en el escenario político actual. Sin embargo, y a pesar que la participación final en dicha primaria estuvo acorde a lo esperado, el resultado constituye en términos absolutos un revés importante para las pretensiones de este sector.

En primer lugar, debido a que el análisis de percepción de éxito de los votos obtenidos estaba en la participación que tuvieron respecto de Chile Vamos. Y el bloque de Centro Derecha cuadruplicó en participación al Frente Amplio. En ese sentido, y teniendo en cuenta la omisión del conglomerado de Gobierno en estas primarias, la izquierda representada por Beatriz Sánchez y Alberto Mayol tenían sin duda un espacio importante de crecimiento entre los adherentes independientes de la Nueva Mayoría, habiendo incluso afirmado con convicción que pasarían a segunda vuelta. Sin embargo, los un poco más de 327.000 votos que el bloque obtuvo lo sitúa realmente lejos de esas pretensiones, al punto que los dos Diputados en ejercicio de la coalición –Giorgio Jackson y Gabriel Boric- hicieron un llamado a una profunda autocrítica por baja convocatoria del sector. Quizás el resultado que más evidencia esta perspectiva es que la suma de la votación total del Frente Amplio es superada por 2 de los 3 candidatos a Presidente por el pacto de Chile Vamos.

Mirando los resultados generales, y no obstante de ser elecciones muy distintas, el Frente Amplio no logró aumentar su espectro de votación en relación a las elecciones municipales: Beatriz Sánchez no logró obtener mayor votación que la obtenida por Revolución Democrática en los pasados comicios. Por su parte, el Frente Amplio no logró duplicar ni siquiera la cifra

de militantes que tienen los partidos políticos constituidos y que forman parte de ese bloque.

Asimismo, uno de los liderazgos más emblemáticos, como es el caso de Gabriel Boric, obtiene un muy mal resultado: a pesar de haber sido electo Diputado con aproximadamente 15.500 votos, no fue capaz de movilizar a más de 2.800 electores por la candidata del Frente Amplio. Mientras tanto, Jorge Sharp y Giorgio Jackson lograron movilizar aproximadamente 1/4 de los votantes que los apoyaron en sus respectivas elecciones.

A pesar que el Frente Amplio dice ser una creación reciente (sus dirigentes hablan de 6 meses de antigüedad), cualquier análisis político riguroso debe estar conteste en que el posicionamiento político de sus figuras y sus postulados no son novedosos. El Frente Amplio no sólo tiene una existencia parlamentaria hace 3 años (con los Diputados Boric y Jackson, incluso este protegido por la entonces Concertación) sino que el impulso de sus ideas es plenamente identificable con las movilizaciones estudiantiles del 2011 (las cuales transcurrieron hace 6 años). Además, varios de sus principales dirigentes ocuparon puestos estratégicos importantes en reductos como el Ministerio de Educación y fueron capaces de ganar la Alcaldía de Valparaíso. Así, era esperable un impacto electoral bastante más superior al exhibido, si es que las pretensiones de renovación y de ocupar un espectro político competitivo son serias.

Este resultado es un muy mal augurio no sólo para la primera vuelta electoral de noviembre, sino en la capacidad de poder plantear un escenario de listas parlamentarias que puedan aumentar la capacidad de influencia en el Congreso Nacional.

## VII. Las primarias en el extranjero

Esta elección primaria se constituyó en la primera en que los chilenos residentes en el exterior pudieron ejercer su derecho a sufragio.

Si bien 21.270 connacionales cumplieron con el requisito de realizar el cambio de domicilio electoral, encontrándose habilitados para sufragar,

sólo participaron poco más de 6.500 personas, superando levemente el 30% de participación electoral.

Si consideramos, además, que la suma de chilenos en el extranjero en condiciones de sufragar es de aproximadamente 360.000 personas, el número de votos emitidos fue muy bajo.

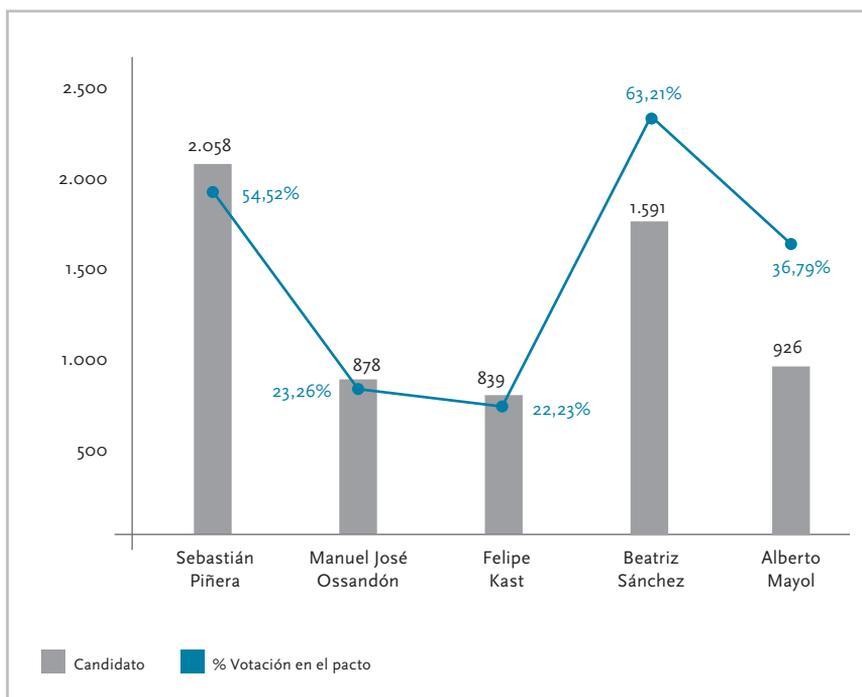
Esta baja inscripción y baja participación responde, principalmente, a la dificultad de los potenciales electores para realizar el trámite para votar en los consulados (debido a la lejanía de su lugar de residencia con el respectivo consulado), como para asistir a los lugares de votación, si el trámite se realizó.

Sumado al desarraigo y las distancias, que derivaron en una baja votación, los resultados fueron contrarios a cualquier pronóstico inicial, favoreciendo a Chile Vamos, pacto que, únicamente en el extranjero, obtuvo un 60% de los votos válidamente emitidos. Si bien la proporción de votos, a favor de la centro derecha, en relación al Frente Amplio, fue menos amplia que a nivel nacional, fue superior a las estimaciones, que consideraban la existencia de un gran número de compatriotas que debido a circunstancias históricas favorecerían sin contrapeso la votación del conglomerado de izquierda. Si bien esto ocurrió en Europa, Chile Vamos ganó las elecciones en todos los demás continentes.

Respecto a la votación en particular de los candidatos, Beatriz Sánchez fue quién más votos obtuvo en su coalición a nivel extranjero, con un 63,21% de su pacto. Por otra parte, el candidato de Chile Vamos que más votos obtuvo fue Sebastián Piñera, con un 54,52% de su coalición, lo que se condice con los resultados obtenidos en Chile, con porcentajes un poco menores para ambos candidatos.

Pacto	Candidato	Votos Candidato	% votación en el pacto	Votos del pacto	% del total de votos válidos
Chile Vamos	Sebastián Piñera	2.058	54,52%	3.775	60,0%
	Manuel José Ossandón	878	23,26%		
	Felipe Kast	839	22,23%		
Frente Amplio	Beatriz Sánchez	1.591	63,21%	2.517	40,0%
	Alberto Mayol	926	36,79%		

Fuente: Servel



Fuente: Servel

## VIII. Conclusiones

**8.1** Tras cinco elecciones con voto voluntario, Chile Vamos demostró avances sustantivos en materia de cultura política. La coalición de Centro Derecha demostró capacidad de convocar a sus votantes, logrando comprender la lógica del voto voluntario y los desafíos que éste impone. Por otra parte, los resultados del pacto también permiten suponer que la supresión del sistema electoral binominal para las elecciones parlamentarias beneficiará a Sebastián Piñera. La mayor competencia al interior de los pactos que introduce el nuevo sistema permite contar con el despliegue de un mayor número de parlamentarios, y sus respectivos equipos, en cada uno de los distritos. Así, para esta primaria la Centro Derecha -y el ex Presidente Piñera en particular-, contaron con una mayor presencia parlamentaria en terreno lo que permitió llegar a todas las comunas del país con el mensaje del candidato, permitiéndole obtener la primera mayoría en todas las regiones del país.

**8.2** La gran movilización en todo el país de personas que quisieron definir al candidato de la Centro Derecha contrastó severamente con la participación del bloque de la izquierda extra Nueva Mayoría. La severa autocrítica que han hecho sus principales dirigentes en orden a aumentar el rendimiento político y electoral de cara a la primera vuelta de noviembre no es consistente con los declaraciones que los mismos dirigentes hicieron en las semanas previas al autodenominarse como una nueva fuerza política y social. Cuestionables también debieran ser los juicios de líderes del Frente Amplio que sostienen que el conglomerado tiene sólo 6 meses de existencia. En primer lugar, porque desde hace más de un año comenzaron las tratativas para dar nacimiento al bloque. En Segundo lugar, porque para nadie es desconocido que los partidos y movimientos del Frente Amplio de Izquierda han realizado un trabajo político desde el año 2011 hasta la fecha lo que ha implicado, además del cupo protegido del Diputado Giorgio Jackson en Santiago Centro, la utilización de cargos de alta importancia en carteras claves en el Gobierno tal como lo fue el diseño de la Reforma Educacional.

**8.3** La primaria se llevó a cabo a pesar de un ambiente de prescindencia excesiva de parte del Gobierno que fue criticado por todos los sectores políticos. Los llamados de uno de los candidatos presidenciales de la nueva mayoría a no participar para privilegiar eventos deportivos es una muestra más de la desorientación que exhibe el Gobierno respecto de la realidad política y social que vive el país. La dura autocrítica y las recriminaciones que mostraron los dirigentes partidarios en la reunión del comité político al día siguiente de la elección dan cuenta que la Nueva Mayoría sufrió una derrota política incontrastable por omitirse del proceso.

**8.4** Cuestión aparte fue lo ocurrido con el Servicio Electoral y un nuevo cuestionamiento a la gestión de las elecciones en relación a la fusión de mesas. Si bien el contexto en el que se dieron los comicios y la acumulación de votantes en una franja horaria muy definida puede haber influido en el colapso de algunos locales de votación —lo que era absolutamente previsible y de sentido común— resulta preocupante la gran cantidad de denuncias que se han hecho por parte de ciudadanos que aparecen militando en partidos recientemente creados en el Frente Amplio. Una situación similar ocurrió en la primaria de 2013 y resulta preocupante la poca capacidad de entregar certeza jurídica a la hora de la conformación del padrón electoral. El Servicio Electoral hasta ahora ha señalado que la responsabilidad se encuentra en los partidos políticos, mientras que éstos han iniciado gestiones para que los afectados denuncien y el SERVEL investigue.

Aunque este aspecto no logra hacer mella de una nueva gran jornada electoral para Chile por su transparencia, orden y concurrencia, urge que el Servicio Electoral disponga los medios para que situaciones como estas no logren repetirse en el futuro.

**8.5** El Ganador indiscutible es el Ex Presidente Sebastián Piñera. Lo anterior es relevante por varios factores. En primer lugar, porque los partidos tradicionales que lo apoyaron prácticamente pueden dar por superados los problemas y crisis que arrastraron hasta antes de la elección municipal. Al parecer la ciudadanía no sintonizó con los análisis que indicaban que los actuales grandes partidos políticos no dan garantías de credibilidad ante la ciudadanía. En los análisis previos, los objetivos de la candidatura apoyada

por la UDI, Renovación Nacional y el PRI eran convocar a un millón de electores, ganar a Ossandón y Kast con al menos un 70% de los votos y superar con creces la participación que alcance el Frente Amplio de Izquierda. Al haberse cumplido todos esos objetivos, la Centro Derecha queda un pie inmejorable de cara a las elecciones de noviembre.

## “Aborto y TC: ¿Un fallo con profundas consecuencias éticas y jurídicas”

• 27 de Septiembre de 2017 •

*La sentencia recaída en el ROL 3729-17 es una mala noticia para Chile. No sólo porque la sentencia elude pronunciamientos explícitos en un sentido contrario ya fallados por este tribuna, sino porque también al considerar que el que está por nacer es un bien jurídico, y no reviste la dignidad de persona (cosa que contraviene el espíritu y la historia fidedigna expresa de alguna normas constitucionales), deja abierta la puerta a situaciones reñidas con el concepto de dignidad elemental, como lo es el aborto libre.*

## I. Introducción

Con fecha 2 y 8 de agosto de 2017, un grupo de senadores y diputados, respectivamente, presentaron un requerimiento ante el Tribunal Constitucional, a propósito de la aprobación del proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo en tres causales (Boletín 9895-11).

A modo de resumen, el proyecto sustituye el artículo 119 del código sanitario (que prohibía toda acción destinada a producir un aborto) por una nueva norma que estableció que “mediando la voluntad de la mujer, es permitido a un médico cirujano interrumpir el embarazo cuando: a) la mujer se encuentre en riesgo vital, de modo que la interrupción del embarazo evite un peligro para su vida; b) el embrión o feto padezca de una alteración estructural congénita o genética de carácter letal o; c) sea el resultado de una violación”<sup>1</sup>. Aducen que lo anterior en caso alguno es una mera despenalización, imponiendo más bien una obligación puesto que se califica la interrupción del embarazo como una prestación médica.

La sentencia recaída en el ROL 3729-17 posee un profundo contenido ético y jurídico, no sólo por el resultado del mismo -permitir la introducción del aborto en Chile- sino por los fundamentos jurídicos y políticos que subyacen a la decisión del Tribunal Constitucional. El objetivo de este trabajo es analizar someramente las posturas de los requirentes, las observaciones de la Presidenta de la República, y el voto de mayoría en relación a la introducción de las 3 causales de aborto que propuso el proyecto y los razonamientos que llevaron al Tribunal Constitucional a declararlo constitucional. No nos pronunciaremos en este trabajo en relación ni a la objeción de conciencia y ni a los votos de minoría y las prevenciones hechas por los Ministros. De ahí que los conflictos de constitucionalidad 3 y 4 (que se expresan en el apartado siguiente), sólo serán enunciados.

Nuestro interés es poner a disposición una síntesis para la mejor comprensión de una sentencia que incluye elementos constitucionales,

---

1. Artículo 1º de la ley 21.030, publicada en el Diario Oficial el 23 de septiembre de 2017.

jurídicos, morales y que será parte del debate nacional por un lapso de tiempo difícil de calcular.

## II. Conflictos de constitucionalidad sometidos al conocimiento

### 2.1 Primer conflicto: El legislador habría excedido su competencia, vulnerando el mandato del Artículo 19 N° 1 inciso segundo, que se refiere a la protección de la vida del que está por nacer.

Los requirentes fundaron sus alegaciones en los siguientes elementos:

- El introducir 3 causales de aborto directo o provocado (lo que en el proyecto se denomina “interrupción voluntaria del embarazo en tres causales”, pugna directamente con el mandato que el constituyente otorga al legislador de proteger la vida del que está por nacer. De esta forma, el resto de la preceptiva (las normas operativas para acceder a la prestación, como también el programa de acompañamiento y la objeción de conciencia), serían por ende, inconstitucionales.
- De esta forma, no nos encontramos frente a una mera despenalización de la interrupción del embarazo, sino a una prestación efectiva, que se traduce en la generación de una serie de preceptos y estatutos en aras de exigir, en determinados casos, una prestación abortiva junto a sus elementos conexos (como, por ejemplo, el programa de acompañamiento).
- El Artículo 19 N° 1, al prescribir que la ley protege la vida del que está por nacer, tiene sus raíces en la consideración de entender la vida humana como un hecho biológico definido por la ciencia y, como tal, objeto de protección desde su inicio en la concepción, momento desde el cual se está en presencia de un ser humano que reúne todas las calidades y requisitos de tal y desde el cual debe ser considerado persona. En ese sentido, el deber de protección no puede considerarse de manera diferenciada, pues la Constitución no distingue entre los miembros de la especie humana para efectos de reconocer las garantías constitucionales.

La Presidenta de la República en su respuesta señaló:

- Este fue un proyecto que se debatió largamente en el Congreso Nacional, en el contexto de una deliberación democrática y donde el Tribunal Constitucional le debe deferencia al legislador, el cual se erige como un criterio que debe ser de utilidad para hacer frente a la tensión entre justicia constitucional y democracia.

- Por otra parte, el proyecto de ley mal podría contribuir a la producción de abortos habida cuenta que estos ya se producen en Chile y en condiciones inseguras, por lo que el Estado debe abandonar la vía penal para hacer frente a este problema el cual, de perpetrarse, viola los derechos fundamentales de las mujeres que se encuentran en las tres causales que propone el proyecto.

El proyecto no obligaría a nadie a practicarse un aborto, sino que busca evitar que las mujeres que se encuentran en dichas causales tengan que hacer un sacrificio “supererogatorio” el cual es inexigible y afecta de manera directa los derechos fundamentales.

- La Constitución distingue al que está por nacer de las personas. De la lectura y del tenor literal del Artículo 19 N° 1 se desprende que son las personas quienes detentan el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica, por lo que “el que está por nacer” se encuentra en un estatuto distinto del de la personalidad. Así, el mandato de protección que la constitución le otorga al legislador, debe comprenderse como un mandato de optimización y debe comprender el ámbito de todos los derechos fundamentales constitucionales. De esta forma, el sentido del inciso segundo del Artículo 19 N° 1 es habilitarlo para que decida la forma de protección y realice el ejercicio de ponderación entre este interés u otros intereses o derechos constitucionales.

**2.2 Segundo conflicto: El proyecto produciría profundas discriminaciones arbitrarias, contraviniendo el principio de igualdad ante la ley.**

Sobre este tema, los requirentes fundaron sus alegaciones en los siguientes elementos:

- El legislador no está habilitado para introducir categorías de personas en que el derecho a la vida e integridad física y psíquica se encuentre atenuado o sea inexistente.

La Presidenta de la República en su respuesta señaló:

- Los mandatos constitucionales de protección al embrión o feto y de respeto a los derechos de la mujer evidencian la diferencia que existe entre ambos, quienes se encuentran en situaciones fácticas y jurídicas distintas, lo que no implica desproteger al primero, sino resguardar los derechos de mujeres, que en graves casos arriesgan su propia vida.

### **2.3 Tercer conflicto: El articulado vulneraría la libertad de conciencia y el derecho a ejercer la profesión médica y, desde allí, transgrediría la garantía esencial de los derechos.**

Señalaron los requirentes:

- El proyecto establece un caso en que la objeción de conciencia no sería aplicable (el caso en que la mujer requiera atención médica impostergable y no existiese otro profesional no objetor), lo que afectaría la libertad de conciencia de los profesionales de la salud y el derecho a la libertad de trabajo (Artículo 19 N° 6 y 16 respectivamente).
- En un sentido similar, el proyecto de ley restringe la posibilidad de deducir dicha objeción, pues no permite que se deduzca al resto del personal sanitario no profesional y en instancias diversas a la meramente quirúrgica.

La Presidenta de la República argumentó:

- La objeción de conciencia es excepcional, y la forma en que está resuelto en el proyecto de ley, permite resolver por vía de excepción los conflictos entre mayorías y minorías que existen en toda sociedad, pues se concilia

el derecho de las mujeres a acceder a prestaciones de salud legítimas y el derecho a la libertad de conciencia de los profesionales del área de la salud, cediendo cuando existe un bien jurídico superior en juego, como es la vía de la madre o la inminencia del vencimiento del plazo para deducir la causal de violación.

#### **2.4 Cuarto conflicto: El proyecto socavaría las bases de la institucionalidad, en cuanto no respeta el derecho de asociación y autonomía de los cuerpos intermedios (objeción de conciencia institucional)**

Señalaron los requirentes:

- Es deber del Estado reconocer y amparar a los grupos intermedios, cosa que debe materializarse no sólo en la perspectiva administrativa, sino también legislativa. Así, el proyecto no se haría cargo de las instituciones cuyo ideario no es compatible con los postulados a los que refiere el proyecto.

Las observaciones de la Presidenta de la República señalaron:

- Si bien el Estado debe garantizar la autonomía de los cuerpos intermedios, la ley puede establecer restricciones o injerencias en el derecho a la libertad de asociación, lo que también reconoce el pacto de San José de Costa Rica <sup>2</sup>.

### **III. Consideraciones del Tribunal Constitucional para dirimir la causa.**

El Tribunal Constitucional consideró los siguientes elementos para poder dirimir el conflicto de constitucionalidad sometido a su conocimiento<sup>3</sup>:

- Establece el Tribunal que en esta sentencia no se va a decidir sobre el aborto, pues “esa es una decisión que tomó el Congreso Nacional. Vamos a revisar si esta decisión del legislador se enmarca dentro de los márgenes permitidos por la Constitución.” (c. 4).

---

2. Convención Americana de Derechos Humanos, 22 de enero de 1969.

3. Para no desvirtuar la síntesis, se reproducen entre comillas indicando el considerando respectivo.

- El Tribunal también descartó expresamente (c. 10) referirse al estatuto ontológico del *nasciturus*, hacer juicios morales sobre el aborto mismo, determinar si estamos en presencia de una “despenalización” o “legalización” del aborto ni a la relación sobre cómo afectan a Chile las sentencias de los Tribunales Internacionales, ni los comités creados por los tratados internacionales.

### **3.1 La forma en que en el derecho comparado han resuelto estas controversias**

- El Tribunal analiza el derecho comparado y sostiene que para los distintos fallos de jurisdicción constitucional en distintos países del mundo se han utilizado varios criterios para resolver la compatibilidad del aborto con sus respectivas constituciones (c. 19): En el caso de EEUU, se han utilizado la privacidad de la mujer; la viabilidad del feto; la carga inmerecida o indebida. En el caso alemán y portugués, se ha utilizado la inexigibilidad (“no se le puede exigir a la mujer más allá de lo razonable”).

- En relación a jurisprudencia emanada del mismo TC, recordó que la sentencia ROL 740/2007, en relación a un requerimiento en contra de la regulación vía decreto supremo de la píldora del día después que fue acogido, el tribunal “en lo que aquí interesa sostuvo que el que está por nacer es una persona. En cuanto a sujeto de derecho, por una parte, cuenta con toda la información genética necesaria para su desarrollo. Por la otra, es un ser distinto y distinguible completamente de su padre y de su madre. Es un ser único e irreplicable. El que está por nacer, agregó el Tribunal, tiene dignidad, no puede ser subsumido en otra entidad y no puede ser manipulado. Y que la protección constitucional de la persona se inicia desde el momento de la concepción” (c. 21).

### **3.2 Criterios de interpretación que utilizó el Tribunal Constitucional en la presente causa**

- Respecto de los criterios que guiaron el razonamiento del tribunal, la sentencia enuncia varios. En primer lugar, el de “corrección funcional”. Establece que “es el Congreso Nacional la entidad llamada a establecer los marcos jurídicos que regulan nuestra sociedad”, por lo que los

organismos colegisladores “tienen un ámbito de discrecionalidad inherente a las regulaciones” (c. 26). En segundo lugar, el criterio de “presunción de constitucionalidad”, por lo que “sólo en el caso en que no quepa conciliación posible entre el proyecto de ley y la Constitución, cabe la declaración de inconstitucionalidad. Si hay una interpretación posible que permita dicha incompatibilidad debe optarse por este camino” (c. 27). El tercer criterio es el sistemático. “Por muy importante que sean algunas de sus disposiciones, no pueden aislarse del resto y considerarla como la única existente, subordinando todo el resto de la Constitución a sus prescripciones o efectos” (c. 28). Un cuarto criterio es el “dinamicidad de la interpretación constitucional”: “Esta, por un lado, debe permitir la adaptación del texto a las distintas realidades. Y, por la otra, debe sujetarse a los cambios de contexto que puedan haberse producido entre la fecha de dictación de la Constitución y el momento en que se la aplica” (c. 29). “En este caso, se pueden apreciar cambios constitucionales, legales y de derecho internacional que fortalecen la autonomía decisoria, la plena igualdad y los derechos de la mujer, que el intérprete de la Constitución no puede obviar;” En relación a los antecedentes que sirvieron de base a la dictación de la Constitución, como las actas tanto de la comisión Ortúzar como del Consejo de Estado, “debiera ser auxiliar, no central ni decisivo. También, en casos muy justificados y nunca para rigidizar el sentido del texto” (c. 30).

- Con todo, el Tribunal Constitucional menciona la discusión que sobre los preceptos constitucionales en disputa se dieron en el seno de la comisión Ortúzar. Trae a colación que “una parte de los integrantes -señores Guzmán, Silva Bascuñán- fueron partidarios de garantizar derechamente en la Constitución la vida del que está por nacer, teniendo presente para ello que el derecho a la vida necesariamente importa esa protección también en el rango constitucional. Otros, en cambio, fueron de parecer de no abordar el aborto en el nuevo ordenamiento. En este sentido el señor Ovalle, consideró que existen determinadas circunstancias de concurrencia de derechos que lo justifican. Por su parte, los comisionados señores Ortúzar y Evans, teniendo presente que se trataba de un tema naturalmente cruzado por convicciones religiosas, expresaron sus dudas en cuanto a si el texto constitucional debía cautelar en forma absoluta la vida del que está por

nacer o, más bien, incluir una norma “flexible” que estatuya esa protección, pero a la vez permita que la ley autorice, en determinados casos, eliminar al no nacido, sin que ello importe delito, por ejemplo en la disyuntiva entre el derecho a la vida de la madre o del hijo” (c. 31):

“Finalmente, ante la falta de acuerdo, la referida Comisión de Estudios de la Nueva Constitución arribó a la conclusión de asegurar a nivel constitucional el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona, el sujeto nacido, y dejar entregada al legislador la facultad de proteger la vida del que está por nacer y determinar las diversas hipótesis que puedan presentarse en la materia, tal y como ya se encuentra contemplado en el artículo 75 del código civil” (c. 31).

De esta forma, el voto de mayoría del tribunal discurrió en orden a distinguir que los niveles de protección de los incisos primero y segundo del artículo 19 tienen una intensidad distinta. Cuando el inciso segundo establece que *la ley protege la vida del que está por nacer* “importa entregar su resguardo al legislador (el cual) tiene un margen de adaptación o de flexibilidad para abordar casos en que la interrupción deliberada del embarazo no se considere constitutiva de delito” (c. 31):

“El legislador no tiene una reserva limitada o dirigida a prohibir el aborto, su redacción es simplemente habilitante para regular la protección. De otro modo, si se estimase que el derecho constitucional a la vida, reconocido en el inciso primero del artículo 19” (C.31)

- Finalmente, y en el mismo considerando, el tribunal señala que “es necesario tener presente que los derechos fundamentales no se conciben o consagran, ni pueden protegerse de modo absoluto o ilimitado, desde luego y en primer lugar, porque ellos encontrarán siempre un límite natural en el o los derechos de los otros, y, en segundo lugar, por las limitaciones o restricciones establecidas por la propia Constitución o por la ley siempre que no afecten el contenido esencial de tales derechos, según consta en el numeral 26 del Artículo 19 de la Constitución.” (c. 31)

### 3.3 Elementos que guiaron el razonamiento del Tribunal Constitucional

En su considerando 33, el organismo señala que los criterios interpretativos que se indicaron están acompañados de un razonamiento guiado que incluye cuatro aspectos: “el pluralismo que garantiza nuestra Constitución, con la autonomía con los derechos de la mujer como persona, con el derecho penal concebido como última ratio y con los derechos de los pacientes”.

- En relación al pluralismo, dispone “que la Constitución garantiza el pluralismo organizativo y de ideas. Eso impide que se pueda imponer un modelo determinado de pensamiento, de moral, propio de una o más organizaciones, de una o más personas, al resto de la sociedad.” (c. 34).
- En relación a los derechos de la mujer, el tribunal dispone que las mujeres son personas, tienen la misma dignidad y derechos de los hombres, y que el Estado de Chile ha impulsado una serie de medidas legislativas, de tratados internacionales y administrativas para propender a la llamada equidad de género. En la actualidad, señala que existen nuevos énfasis en materia de no discriminación de la mujer, donde “destacan aspectos relacionados con la maternidad”. En ese sentido “El embarazo es un estado temporal, propio de la mujer, normalmente voluntario, personalísimo, que compromete el cuerpo de la mujer. El embarazo compromete la integridad física y psíquica de la mujer, pues, entre otras cosas, el feto ocupa su cuerpo y provoca transformaciones físicas y fisiológicas” (c.39).
- En el caso del derecho penal, el tribunal sostiene que éste es de última ratio y “no puede operar siempre y a todo evento como instrumento de preservación de ciertos bienes jurídicos, pues puede resultar excesivo.” (c. 41)
- En relación a los derechos de los pacientes, existe un “cambio de paradigma” desde la entrada en vigencia de la ley de derechos y deberes de los pacientes (Ley N° 20.584) en la cual el acto médico ya no se lleva adelante con la sola discrecionalidad del facultativo, sino que centra la atención médica al paciente y sus derechos.

## IV. El fondo del asunto

### 4.1 La protección de la persona y del que está por nacer no es la misma.

- Es clave para el tribunal distinguir los dos primeros incisos del artículo 19 N° 1 de la Constitución. Mientras que en el inciso primero establece que *la Constitución garantiza a todas las personas el derecho a la vida y a la integridad física y psíquica de la persona*, el inciso segundo establece que *“la ley protege la vida del que está por nacer”*. “No es que la Constitución no establezca la protección; es que le encarga al legislador hacerlo. Introduce, por tanto, una mediación. Entregó a la ley un rol, sin asumirlo directamente. También porque habló *del que está por nacer*, en circunstancias que en el inciso primero habla de *la persona*.” (c. 46). En ese sentido, el mandato de protección no debe interpretarse como sinónimo de tipo penal ni “mandatos máximos y a todo evento. Tampoco han sido considerado títulos para sacrificar otros bienes jurídicos. Finalmente, tampoco ha impedido el desarrollo de nuevos derechos” (c. 46).

- En ese sentido, la “protección” no puede significar, ni desprotección, ni “sobrepotección, en el sentido que no existen medidas de todo tipo e indispensables en resguardo del no nacido; ni sobrepotección, en el sentido de medidas que vayan más allá de lo razonable y sacrifiquen derechos de otros. Por eso, no puede significar un mandato para descuidar a la mujer. Del texto de la Constitución no se desprende ni se infiere que la protección del que está por nacer sea un título que perjudique a la progenitora” (c. 47).

- El mismo considerando 47 establece consideraciones de una profundidad antropológica muy seria:

“...la madre no puede ser considerada como un instrumento utilitario de protección del no nacido. El legislador, precisamente y por ese deber primario, no puede ir contra la mujer imponiendo su voluntad e incluso poniendo en peligro su vida o imponiéndole deberes más allá de lo que a cualquier persona se le exige. La maternidad es un acto voluntario, que exige el compromiso

vibrante de la mujer embarazada. No puede ser una imposición del Estado a cualquier costo de la mujer.”

- El Tribunal Constitucional equipara la interrupción del embarazo a la legítima defensa o la pena de muerte en cuanto a que el derecho a la vida no es un derecho absoluto. Puede privarse de la vida en la medida en que dicha privación no sea “arbitraria” (c. 48). En relación a cuando comienza la vida, el tribunal señaló que hay distintas leyes que tratan la materia por lo que “el Congreso Nacional se encuentra mucho más capacitado y legitimado para resolver una controversia de cuándo comienza la vida del que está por nacer, que esta Magistratura, dado la falta de una regla explícita en la Constitución” (c. 41).

En relación a la protección de la vida del que está por nacer, el tribunal da como ejemplo una serie de normas que han fomentado la protección de la vida del que está por nacer (desde el programa Chile Crece Contigo, la ley sobre investigación científica, el pre natal, etc.). Así, la protección del que está por nacer es heterogénea y no comprende solamente aspectos penales. Además, son diseñadas por el legislador. Se enmarcan, por tanto, dentro del diseño del Artículo 19 N° 1 inciso segundo, es decir, proteger al que aún no nace, en los términos que el legislador vaya estructurando (c. 61). De esta forma, no es mediante la prohibición penal la única forma de ejercer el deber de protección.

#### **4.2 La persona en la constitución**

- La sentencia busca determinar qué significa persona en la constitución (pues reconoce que en el caso del código civil sólo se aplica dicha denominación desde el momento del nacimiento). Señala el TC que “la Constitución también construye su concepto de persona a partir del nacimiento” (c. 68). “En primer lugar, porque así lo establece el Artículo 1° inciso primero de la Constitución. Este establece que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. (c. 68). Así, el nacimiento para la constitución no es un hecho menor habida cuenta que determina la nacionalidad, la ciudadanía (tener 18 años) o una serie de requisitos para optar a funciones públicas que están basadas en la

edad (para ser elegido Presidente, Diputado, Senador, Fiscal Nacional, Contralor, etc.).

- “Que el segundo argumento que se señala para no interpretar la expresión “nacer” del Artículo N° 1 inciso primero, como el hecho jurídico habilitante para adquirir la condición de persona, es una alcance que se hizo cuando se aprobó la reforma constitucional de la ley 19.611, en el año 1999” (c. 71)<sup>4</sup>. A pesar que existió una constancia expresa en la sala del Senado para indicar que la modificación debía interpretarse también a favor de las personas que están por nacer, “el alcance que se formuló en la Sala tergiversa ese propósito, pues limita su autonomía frente al *nasciturus*,” (c. 72).

- La Constitución asegura el derecho a la vida a las *personas*. Sin embargo, el inciso segundo ya no emplea la expresión *persona*. Habla *del que está por nacer*. Esto se ve reforzado por la idea “que el resto de los numerales del Artículo 19, razonan sobre la base de que la persona está nacida o tiene una edad determinada” (c. 76). De esta forma, “el no nacido no tiene las condiciones habilitantes para que se le reconozca su condición de persona y titular de derechos.” (c. 77)

- El que está por nacer, entonces, es un bien jurídico, de mucha importancia para la Constitución (c. 78), que debe ser protegido, “pero cuya protección no puede hacerse sin la debida consideración a los derechos que tiene la mujer. La Constitución no habilita al Estado a que se pueda poner en peligro la vida de la madre ni le impone tener un hijo producto de una violación. Proteger al no nacido no es título para abandonar a la mujer”. El legislador debe buscar la fórmula para que el que está por nacer pueda hacerlo. Pero a partir de cierto límite, los derechos de la mujer deben primar” (c. 79).

### 4.3 Las 3 causales no desprotegen la vida del que está por nacer

“Que como se observa, el proyecto de ley a diferencia de lo sostenido por los requirentes, no desprotege al que está por nacer. En primer lugar, porque

---

4. Esta ley modificó el artículo 1° de la constitución que decía “los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos” por “las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”.

sigue habiendo delito de aborto. En segundo lugar, porque el proyecto sólo libera de reproche penal en tres causales. En tercer lugar, porque las causales están sometidas a estrictos requisitos, que no dependen sólo de la voluntad de la mujer, pues exigen un diagnóstico médico. Finalmente, porque el proyecto no deroga ni modifica el conjunto de disposiciones legales de todo tipo que buscan proteger al que está por nacer” (c. 85).

## V. Conclusiones

El voto de mayoría en la presente sentencia nos permite efectuar las siguientes reflexiones:

**5.1** Creemos que el Tribunal Constitucional no fue consistente a la hora de referirse al no nacido. A pesar que el fallo pretendió descartar expresamente un razonamiento sobre la naturaleza ontológica del *nasciturus* (c. 10), hizo un largo razonamiento para descartar que el que está por nacer tenga la categoría constitucional de persona para efectos constitucionales, lo que parece afectar la coherencia de la argumentación. Por el contrario, le da una naturaleza ontológica aunque el fallo lo niegue: la naturaleza de bien jurídico.

**5.2** El Tribunal se basa en razones de texto positivo (las personas nacen...) y de coherencia entre las distintas normas para declarar que el no nacido no es persona para efectos constitucionales, obviando y eludiendo de manera evidente las consideraciones contenidas en la sentencia Rol 740-2007 en las que se reconoció expresamente que el que está por nacer es persona. Esto resulta de especial gravedad habida cuenta que en dicha sentencia quedó de manifiesto, de manera categórica, por qué el no nacido era persona y gozaba de derechos. Esto pone en una situación compleja la validez de sentencias dictadas por el tribunal en forma previa. El Tribunal Constitucional ya había zanjado la cuestión sobre el *nasciturus*. El considerando 50 de la sentencia 740-2007 fue claro en señalar: En efecto, si al momento de la concepción surge un individuo que cuenta con toda la información genética necesaria para su desarrollo, constituyéndose en un ser distinto y distinguible completamente de su padre y de su madre –como ha sido afirmado en estos autos-, es posible afirmar que estamos

frente a una persona en cuanto sujeto de derecho. La singularidad que posee el embrión, desde la concepción, permite observarlo ya como un ser único e irrepetible que se hace acreedor, desde ese mismo momento, a la protección del derecho y que no podría simplemente ser subsumido en otra entidad, ni menos manipulado, sin afectar la dignidad sustancial de la que ya goza en cuanto persona.

Esto, simplemente no puede ni debe pasar inadvertido. Cuando se sostiene que sólo procede acoger el requerimiento cuando no existe posibilidad alguna de hacer que la norma propuesta sea compatible con la Constitución, el Tribunal tuvo que declarar (contraviniendo expresamente argumentos de carácter general con los cuales ya resolvió un asunto de similar disputa “valórica”) simplemente que no es persona.

**5.3** Lo anterior es decisivo por cuanto si lo anterior es efectivo –el no nacido no es persona- no hay razones para declarar el aborto libre contrario a la constitución. A pesar que el Tribunal Constitucional hace un importante esfuerzo para declarar la excepcionalidad de las tres causales, con la declaración que el *nasciturus* no es persona –por tanto no tiene derecho a la vida- la posibilidad de otorgar una protección legal eficaz se torna muy difusa. Al considerar al *nasciturus* como un “bien jurídico”, se relativiza su dignidad y se amplía el espectro de casos que harían susceptibles de eliminación ese bien jurídico al no ser susceptibles de derechos esenciales en la constitución. Así, hipótesis como las de aborto eugenésico o el aborto libre, basado en criterios “económicos” o “sociales” –pues la consideración al derecho al bienestar psíquico de la madre o de su honra harían predominar dichas garantías antes que las del *nasciturs*- serían perfectamente constitucionales de acuerdo a este fallo.

**5.4** La sentencia omite las consideraciones referidas a que la regulación legal de un derecho no puede significar “la afectación de la esencia de ese mismo derecho”. Aun cuando se considerase que el *nasciturus* no es persona, ¿Cómo puede concebirse la idea que el deber de protección sea compatible con la eliminación del destinatario de ese mismo deber de protección? En este caso el Tribunal se basó en un criterio de ponderación de derechos, cosa cuestionable, pero al coherente al menos en abstracto.

Sin embargo, se sobrepasa todo límite de racionalidad al sostener que una ponderación justa pueda incluir la eliminación de un ente que es “sujeto de protección”.

**5.5** A pesar que el fallo advierte que no pretende entrar en consideraciones morales o valóricas, llama profundamente la atención la forma en que el fallo caracteriza el fenómeno de la maternidad. Esto quizás es el aspecto más ideológico que contiene el fallo. Por ejemplo, en su considerando 52, establece que “afirmar que la vida comienza desde la concepción, implica establecer inmediatamente una separación y un interés contrapuesto entre la madre y el embrión o feto. También implica establecer inmediatamente una jerarquía, pues la madre pasa a ser el lugar donde el embarazo transcurre y donde la madre tiene poco que hacer o decir”. Esta es una consideración que, no solamente se contraviene a lo ya resuelto por el Tribunal Constitucional en la sentencia Rol 740-2007, sino que claramente se extralimita y califica de interés contrapuesto “inmediatamente” la relación entre madre y embrión o feto. Además, establece una “relación de jerarquía” y donde la madre “tiene poco que hacer o decir”. Es evidente que el voto de mayoría ve en la relación maternal un espacio de sospecha, de intereses contrapuestos y de preeminencia ideológica de la mujer por sobre el que está por nacer. Lamentablemente, esta apreciación no es respecto casos extremos. La situación de jerarquía de los derechos de la madre respecto a los del hijo no cambia en las 3 causales respecto de otras que puedan ser ampliadas.

Estamos sin duda, ante un fallo histórico que es una mala noticia para Chile. No sólo porque la sentencia elude pronunciamientos explícitos en un sentido contrario ya fallados por este tribunal. Además, al considerar que el que está por nacer es un bien jurídico y no reviste la dignidad de persona (cosa que contraviene el espíritu y la historia fidedigna expresa de alguna normas constitucionales), deja abierta la puerta a situaciones reñidas con el concepto de dignidad elemental, como lo es el aborto libre, al utilizar el criterio de la ponderación de derechos para fundamental la constitucionalidad de la eliminación del titular de protección jurídica del que está por nacer.

## “Aborto y objeción de conciencia: Un presupuesto esencial del Estado de Derecho”

• 11 de Octubre de 2017 •

*Este número continúa el análisis iniciado en el I&P anterior sobre el fallo del Tribunal Constitucional respecto del proyecto de Ley de Despenalización del Aborto aprobado en el Congreso, esta vez referido a su pronunciamiento sobre la objeción de conciencia de las instituciones y profesionales de la salud. Explicamos los fundamentos jurídicos que permiten respaldar el fallo del Tribunal Constitucional respecto de estos dos conflictos observados en el proyecto.*

## I. Introducción

El presente texto tiene por objeto continuar con el estudio de las implicancias éticas, jurídicas y constitucionales del fallo rol N° 3729-17 dictado por el Tribunal Constitucional a propósito de la aprobación del Proyecto de ley que despenaliza la interrupción del embarazo en tres causales (Boletín 9895-11). En esta oportunidad, se abordarán el tercer y cuarto conflicto de constitucionalidad aludidos en el documento titulado “Aborto y TC: un fallo con profundas consecuencias éticas y jurídicas”, ambos referidos a la objeción de conciencia, tanto de personas naturales como jurídicas<sup>1</sup>.

Para efectos de este análisis, resulta pertinente citar la redacción del articulado del proyecto anterior al requerimiento presentado ante el Tribunal Constitucional, el cual introduce un nuevo **artículo 119 ter**. al Código Sanitario: “El médico cirujano requerido para interrumpir el embarazo por alguna de las causales descritas en el inciso primero del artículo 119 podrá abstenerse de realizarlo cuando hubiese manifestado su objeción de conciencia al director del establecimiento de salud, en forma escrita y previa. De este mismo derecho gozará el resto del personal profesional al que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención.

En este caso, el establecimiento tendrá la obligación de reasignar de inmediato otro profesional no objetante a la paciente. Si el establecimiento de salud no cuenta con ningún facultativo que no haya realizado la manifestación de objeción de conciencia, deberá derivarla en forma inmediata para que el procedimiento le sea realizado por quien no haya manifestado dicha objeción.

El Ministerio de Salud dictará los protocolos necesarios para la ejecución de la objeción de conciencia. Dichos protocolos deberán asegurar la atención médica de las pacientes que requieran la interrupción de su embarazo en conformidad con los artículos anteriores. La objeción de conciencia es de carácter personal y en ningún caso podrá ser invocada por una institución.

---

1. Fundación Jaime Guzmán: Ideas y Propuestas N° 232, 27 de septiembre de 2017.

Si el profesional que ha manifestado objeción de conciencia es requerido para interrumpir un embarazo, tendrá la obligación de informar de inmediato al director del establecimiento de salud que la mujer requirente debe ser derivada.

En el caso de que la mujer requiera atención médica inmediata e impostergable, invocando la causal del número 1) del inciso primero del artículo 119, quien haya manifestado objeción de conciencia no podrá excusarse de realizar la interrupción del embarazo cuando no exista otro médico cirujano que pueda realizar la intervención. Tampoco podrá excusarse si es inminente el vencimiento del plazo establecido en la causal del número 3) del inciso primero del artículo 119”.

Este nuevo artículo tiene una serie de implicancias constitucionales cuyo análisis resulta imperativo realizar, ya que suscitó un profundo debate tanto en la opinión pública como en el Tribunal Constitucional. La magistratura se refirió especialmente a la exclusión del personal no profesional que interviene en el pabellón donde se realiza la intervención quirúrgica por parte del proyecto, y a la posibilidad de que instituciones o personas jurídicas puedan invocar la objeción de conciencia. Ambas aristas serán analizadas a cabalidad a continuación, de modo que exista claridad de que la consagración de la objeción de conciencia en materias como la que aquí se estudia resulta esencial en una sociedad donde existe pleno respeto por la libertad de conciencia, y un resguardo de las bases de la institucionalidad consagradas en nuestra Carta Política.

## **II. Conflictos de constitucionalidad sometidos al conocimiento del Tribunal**

Para una mejor comprensión del análisis que se propone, se enunciarán los cuatro conflictos de constitucionalidad analizados por el Tribunal Constitucional, a fin de recordarlos y lograr una comprensión acabada del conflicto general. Luego se enfatizará especialmente en el tercer y cuarto conflicto, cuyo eje central es la objeción de conciencia tanto de personas naturales como jurídicas.

a. Primer conflicto: El legislador habría excedido su competencia, vulnerando el mandato del artículo 19 N° 1 inciso segundo, que se refiere a

la protección de la vida del que está por nacer.

b. Segundo conflicto: El proyecto produciría profundas discriminaciones arbitrarias, contraviniendo el principio de igualdad ante la ley.

c. Tercer conflicto: El articulado vulneraría la libertad de conciencia y el derecho a ejercer la profesión médica y, desde allí, transgrediría la garantía esencial de los derechos.

d. Cuarto conflicto: El proyecto socavaría las bases de la institucionalidad, en cuanto no respeta el derecho de asociación y autonomía de los cuerpos intermedios (objeción de conciencia institucional).

### III. Algunas consideraciones previas sobre la objeción de conciencia

#### 3.1 Concepto y alcance de la objeción de conciencia

En primer lugar, resulta necesario definir qué se entiende, en términos generales, como objeción de conciencia, de manera tal que se pueda comprender el razonamiento empleado por el Tribunal y sus implicancias.

Nuestro ordenamiento jurídico no regula ni define expresamente qué se entiende por objeción de conciencia al igual que en gran parte de los ordenamientos mundiales, salvo casos excepcionalísimos como la Constitución Española de 1978 y la Constitución Nacional del Paraguay de 1992. No obstante, sí contempla la posibilidad de desobedecer el mandato de una norma imperativa, fundándose en las convicciones éticas, religiosas o morales del individuo al que la ley obliga a actuar. De esta forma, se entiende que, bajo determinadas circunstancias, existe un “derecho” de abstenerse de actuar cuando la norma así lo obliga.

En esta línea, el Colegio Médico de Chile ha definido la objeción de conciencia como “un conflicto clásico entre el deber ante la ley y el deber ante la propia conciencia, por lo cual se permite el derecho a resistir los mandatos de la autoridad cuando éstos van en contra de los principios morales del individuo”<sup>2</sup>.

---

2. Varios autores (2016): El médico y la objeción de conciencia. Opinión del Departamento de Ética del Colegio Médico de Chile A.G., Revista Médica de Chile, vol. 144 n°3, p. 383.

De esta forma queda claro el carácter excepcional de dicha objeción, ya que un sistema normativo debe siempre resguardar el cumplimiento de sus normas y la seguridad jurídica. Además, esta siempre debe ser fundada, no por simples inclinaciones o preferencias, sino que por las convicciones razonables del objetante.

### **3.2 Necesidad de reconocer la objeción de conciencia en un Estado de Derecho**

Si bien la objeción de conciencia no se encuentra regulada de forma expresa en la normativa chilena, se entiende que ésta sí estaría amparada por una serie de disposiciones de rango constitucional.

Hoy, uno de los elementos más característicos del Estado de Derecho es la defensa y el respeto de la libertad de conciencia, así como la libertad de asociación y la autonomía de los cuerpos intermedios. De esta forma, cada uno de los miembros de la sociedad, así como cada uno de los órganos que componen el aparataje estatal deben procurar que dichas garantías encuentren su realización y concreción en la realidad material, de manera tal que no se conviertan en simples declaraciones.

La objeción de conciencia es efectivamente una manifestación concreta de la libertad de conciencia – cuando es invocada por una persona natural – y de la libertad de asociación de la autonomía de los cuerpos intermedios – cuando es invocada por una persona jurídica –, pilares fundamentales de nuestro ordenamiento constitucional.

Es así como ni el legislador ni el Estado pueden desentenderse del resguardo de dicha objeción, imponiéndole limitaciones arbitrarias como las que resultan claramente visibles en el proyecto de ley.

### **3.3 Objeción de conciencia en la práctica médica**

Uno de los ámbitos en los que se suscitan las mayores controversias y donde más suele invocarse la objeción de conciencia es en el área médica. Es así como diferentes organismos, tanto a nivel nacional como internacional,

han consagrado la objeción de conciencia para el personal médico en los instrumentos internos que los regulan.

La Asociación Médica Mundial ha señalado que “Si un médico estima que sus convicciones no le permiten aconsejar o practicar un aborto, él puede retirarse (...)”<sup>3</sup>. En esta misma línea, el Código de Ética del Colegio Médico de Chile señala: “Quien ostente la dirección del equipo asistencial cuidará de que exista un ambiente de rigurosidad ética y de tolerancia hacia las opiniones profesionales divergentes. Asimismo, deberá aceptar que un integrante del equipo se rehúse a intervenir cuando oponga una objeción razonada de ciencia o de conciencia”<sup>4</sup>.

El Colegio Médico también ha señalado las siguientes exigencias con las que debe cumplir dicha objeción: “que no se oculte la objeción a las autoridades, y que no utilice la fuerza ni vulnere los derechos de terceros en su expresión. En la esencia de ambas se encuentra la no-violencia”<sup>5</sup>.

Así, se ha reconocido que, dada la dificultad de las decisiones que deben tomarse en el ámbito médico, existe un legítimo derecho para rehusarse a realizar ciertas intervenciones, como lo sería un aborto. De esta forma, el objetor debe manifestar su objeción de manera formal y precisa, señalando la intervención que objeta y los fundamentos de la misma, de manera tal que no se convierta en una desobediencia injustificada del mandato legal.

#### **IV. Consideraciones del Tribunal Constitucional para dirimir la causa.**

Ya habiéndose analizado con anterioridad los principales fundamentos de hecho y de derecho utilizados por el tribunal al momento de resolver, a continuación, se analizarán únicamente aquellos referidos a la objeción de conciencia, tanto del personal sanitario no profesional, como de personas jurídicas e instituciones.

---

3. Declaración de Oslo de la AMM sobre el Aborto Terapéutico.

4. Colegio Médico de Chile AG. Código de Ética 2011.

5. Varios autores (2016): El médico y la objeción de conciencia. Opinión del Departamento de Ética del Colegio Médico de Chile A.G., Revista Médica de Chile, vol. 144 n°3, p. 384.

#### **4.1 Criterios de interpretación**

Sobre este punto, cabe destacar uno de los criterios interpretativos a los que el Tribunal se refirió expresamente: el pluralismo garantizado por la Constitución Política de la República. A este respecto, el Tribunal señala que: “la Constitución garantiza el pluralismo organizativo y de ideas. Eso impide que se pueda imponer un modelo determinado de pensamiento, de moral, propio de una o más organizaciones, de una o más personas, al resto de la sociedad” (c. 34).

De esta forma, el Tribunal guía su razonamiento basándose en la diversidad de opiniones que entran en juego en esta materia, de manera tal que desconocer una tan legítima como la objeción a realizar un aborto, implicaría una imposición injustificada por parte del Estado de un modelo de pensamiento por sobre una parte importante de la sociedad.

#### **4.2 El fondo del asunto**

En el capítulo segundo del fallo en análisis se dedica de manera extensa a tratar el tema de la objeción de conciencia, declarando parcialmente inconstitucional el proyecto de ley. Así, se refiere a ciertos principios y garantías que se encuentran consagrados en nuestra Carta Fundamental y que sirven de sustento para afirmar que la objeción de conciencia es efectivamente un derecho que se encuentra resguardado por la misma.

#### **4.3 Objeción de conciencia y dignidad de la persona**

Al momento de analizar la objeción de conciencia en el proyecto de ley, el Tribunal señala que “la objeción de conciencia, en la forma planteada por el proyecto de ley que regula la despenalización de la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales, debe entenderse amparada por la dignidad de las personas que - individualmente o proyectada en su asociación con otros- se niegan a practicar cierto tipo de actuaciones (la interrupción del embarazo), por razones éticas, morales, religiosas, profesionales, u otras de señalada relevancia” (c. 131).

La dignidad de la persona se encuentra resguardada de forma expresa en las Bases de la Institucionalidad, de modo que “ninguna ley puede disponer de las personas como un medio; a un punto tal que incluso a costa de tener que enajenar las propias convicciones que la definen como persona, cual recurso humano, sea puesta a satisfacer los deseos, apetencia o necesidades de otros.

Una alienación tal implica, entonces, despojar a los destinatarios de la norma de su misma calidad de personas, e imponer la obediencia ciega frente a los dictados de una ley que desconoce el elemental derecho, a ampararse en las propias convicciones, para no llevar a cabo un acto que violente su conciencia” (c. 132).

#### **4.4 Derecho comparado**

El Tribunal Constitucional reconoce que son excepcionales los casos en los que la objeción de conciencia se encuentra consagrada expresamente. Luego, procede a explicar cómo esta materia ha sido tratada por la jurisdicción constitucional internacional, tanto en Europa como en América Latina.

“La interrupción del aborto en ciertas circunstancias, conlleva, en muchos países europeos, un debate persistente sobre el alcance y titularidad del derecho a la objeción de conciencia, no solo individual, sino también por parte de las instituciones de salud, aspecto muy complejo especialmente tratándose de instituciones de carácter privado con un ideario contrario a dichas prácticas” (c. 127).

#### **4.5 Objeción de conciencia y libertad de conciencia: consagración en el artículo 19 N°6**

El Tribunal comienza su argumentación citando el Artículo 19 N° 6 de la Carta Fundamental, en virtud del cual la Constitución asegura a todas las personas “La libertad de conciencia, la manifestación de todas las creaciones y el ejercicio libre de todos los cultos que no se opongan a la moral, a las buenas costumbres o al orden público”.

Dado que la Constitución asegura a todas las personas este derecho, sin distinción, el Tribunal Constitucional concluye que “no se divisa razón jurídica alguna para restringir la objeción de conciencia solamente a las personas naturales que revistan la condición de profesionales. Cuando aquéllas que no lo son también podrían tener reparos, en conciencia, frente a los procedimientos en que deben intervenir” (c. 135). En consecuencia, las limitaciones impuestas por el proyecto de ley, tanto para el personal sanitario no profesional como para las instituciones y personas jurídicas, resultan abiertamente arbitrarias e inconstitucionales, no encontrando argumentos jurídicos que la sustenten.

#### **4.6 Objeción de conciencia institucional: autonomía de los cuerpos intermedios y libertad de asociación**

La Magistratura procede a referirse a la posibilidad de que la objeción de conciencia sea invocada por personas jurídicas, fundándose en la autonomía constitucional de las agrupaciones intermedias consagrada en el artículo 1, inciso 3° de la Carta Política.

Agrega que “La interposición de este legítimo reparo no se agota en el orden individual, puesto que también se extiende y propaga a las asociaciones destinadas a encarnar el mismo libre pensamiento, acorde con el derecho que asegura a todas las personas el artículo 19, N° 15°, de la Constitución” (c. 136).

Así, extiende la posibilidad de invocar la objeción de conciencia a “las instituciones religiosas, personas jurídicas o entidades con idearios confesionales que se proyectan hacia el ámbito de la salud, al amparo del artículo 19, N° 6°, constitucional. Como también les es dable oponer la objeción de que se trata a los establecimientos educacionales con una función e ideario en el sentido indicado, de conformidad con el artículo 19, N° 11°, de la Carta Fundamental” (c. 136).

En cuanto al caso específico de los establecimientos educacionales, señala que su ideario debe ser respetado por los diferentes órganos del aparato estatal. En esta línea, se refiere a la jurisprudencia internacional que, si bien

no tiene poder vinculante, sí sienta un referente importante para dilucidar este asunto.

“Es así como el mismo Tribunal Constitucional de España, razonando sobre la libertad de cátedra, ha afirmado que “En los centros privados, la definición del puesto docente viene dada, además de por las características propias del nivel educativo, por el ideario que, en uso de la libertad de enseñanza y dentro de los límites antes señalados, haya dado a aquél su titular, Cualquier intromisión de los poderes públicos en la libertad de cátedra del profesor sería así, al mismo tiempo, violación también de la libertad de enseñanza del propio titular del centro (...)” Más adelante precisa que el ideario “forma parte de la propia libertad del centro.” (Sentencia 5/1981, de 13 de febrero de 1981)” (c. 137).

#### **4.7 Resolución del Tribunal y redacción final del artículo 119 ter.**

Finalmente, el Tribunal resuelve declarar parcialmente inconstitucional el proyecto de ley y ordena eliminar las siguientes disposiciones por ser abiertamente contrarias al ordenamiento constitucional (c. 138):

1) La expresión “*profesional*”, que va entre las frases “el resto del personal” y “al que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención”, que se encuentra en el inciso primero del artículo 119 ter del Código Sanitario, agregado por el artículo 1º, N° 3, del Proyecto de Ley en examen.

2) La frase impeditiva “*en ningún caso*”, que se emplea entre “es de carácter personal y” y “podrá ser invocada por una institución”, en el inciso primero del artículo 119 ter del Código Sanitario, agregado por el artículo 1º, N° 3, del citado Proyecto de Ley.

3) La frase “*Tampoco podrá excusarse si es inminente el vencimiento del plazo establecido en la causal del número 3) del inciso primero del artículo 119*”, contenida en la parte final del inciso final del nuevo artículo 119 ter, agregado por el artículo 1º, N° 3, del mismo proyecto de Ley.

En consecuencia, la redacción final del artículo 199 ter. es la siguiente: “El médico cirujano requerido para interrumpir el embarazo por alguna de las causales descritas en el inciso primero del artículo 119 podrá abstenerse de realizarlo cuando hubiese manifestado su objeción de conciencia al director del establecimiento de salud, en forma escrita y previa. De este mismo derecho gozará el resto del personal al que corresponda desarrollar sus funciones al interior del pabellón quirúrgico durante la intervención. En este caso, el establecimiento tendrá la obligación de reasignar de inmediato otro profesional no objetante a la paciente. Si el establecimiento de salud no cuenta con ningún facultativo que no haya realizado la manifestación de objeción de conciencia, deberá derivarla en forma inmediata para que el procedimiento le sea realizado por quien no haya manifestado dicha objeción. El Ministerio de Salud dictará los protocolos necesarios para la ejecución de la objeción de conciencia. Dichos protocolos deberán asegurar la atención médica de las pacientes que requieran la interrupción de su embarazo en conformidad con los artículos anteriores. La objeción de conciencia es de carácter personal y podrá ser invocada por una institución.

Si el profesional que ha manifestado objeción de conciencia es requerido para interrumpir un embarazo, tendrá la obligación de informar de inmediato al director del establecimiento de salud que la mujer requirente debe ser derivada.

En el caso de que la mujer requiera atención médica inmediata e impostergable, invocando la causal del número 1) del inciso primero del artículo 119, quien haya manifestado objeción de conciencia no podrá excusarse de realizar la interrupción del embarazo cuando no exista otro médico cirujano que pueda realizar la intervención”.

## V. Conclusiones

A partir del análisis de la sentencia estudiada y de los demás factores que inciden en la objeción de conciencia, es posible concluir lo siguiente:

**5.1** La objeción de conciencia es un presupuesto esencial dentro de una sociedad pluralista, ya que corresponde a una de las expresiones más

manifiestas de la libertad de conciencia y de la libertad de asociación, así como de la autonomía constitucional de las agrupaciones intermedias. Estos son elementos básicos tanto de la dignidad inherente a cada persona, como del Estado de Derecho moderno, de modo que existe el deber irrenunciable de respetarlos y resguardarlos.

**5.2** De este deber surge la prohibición tajante para el Estado de ejercer cualquier acción que tenga como consecuencia una limitación arbitraria al legítimo ejercicio de estos derechos. La intromisión del Estado en el fuero interno de las personas y en la manifestación de todo aquello que se enmarca dentro de dicho fuero resulta inaceptable, ya que las únicas limitaciones legítimas para este ejercicio son el orden público, la seguridad de la Nación, la moral y las buenas costumbres.

**5.3** Los términos en los que se encontraba planteado el proyecto de ley originalmente son abiertamente inconstitucionales, ya que establecen limitaciones arbitrarias al momento de señalar quién podría invocar la objeción de conciencia respecto de la realización de un aborto. La forma de proceder del legislador en esta materia resulta inaceptable, ya que hace caso omiso del mandato constitucional de resguardar los derechos y garantías que la propia Constitución establece.

**5.4** Si bien no existe una consagración expresa de la objeción de conciencia en nuestro ordenamiento jurídico, desconocerla resulta claramente inconstitucional, por cuanto ésta constituye una manifestación concreta de la libertad de conciencia, la libertad de asociación y la autonomía que la Constitución reconoce a las agrupaciones intermedias. Negarle la posibilidad de objetar a ciertas personas o instituciones implica una imposición totalitaria por parte del Estado, impidiendo a los distintos actores de la sociedad el ejercicio libre de sus derechos con independencia de las ideas del gobierno de turno o de las mayorías parlamentarias.

**5.5** El Tribunal Constitucional realiza un análisis acertado del conflicto constitucional en estudio, ya que las disposiciones del artículo 119 ter. acarreaban una vulneración flagrante a la Carta Política. Si bien el fallo cuenta con una serie de aspectos criticables – los cuales ya fueron señalados

en el documento anterior – el reconocimiento de la objeción de conciencia resulta verdaderamente destacable por cuanto le otorga a esta objeción un respaldo jurídico relevante.

**5.6** Es necesario que en casos como estos las convicciones puedan primar por sobre lo que establece una norma positiva, ya que la defensa de la vida del que está por nacer es una aspiración más que legítima sostenida por un grupo importante de la sociedad. Es necesario que en un ordenamiento en el que se está legitimando mediante la propia ley la procedencia de intervenciones que atentan directamente contra la vida de una persona igual en dignidad y derechos que cualquier otra, se garantice debidamente la posibilidad de oponerse a dicha intervención, por cuanto se están desconociendo ciertos principios fundamentales y anteriores a la ley positiva.

## “Elecciones 2017: Análisis para entender el nuevo ciclo político”

• 22 de Noviembre de 2017 •

*En virtud de los resultados de la reciente elección parlamentaria, el Congreso Nacional enfrentará un escenario inédito, no sólo por el aumento de parlamentarios en ambas Cámaras, sino por una nueva distribución de fuerzas que implicará una nueva dinámica política que cambiará los actuales paradigmas de dos grandes coaliciones en busca de acuerdos. Del mismo modo, con una atomización de fuerzas políticas, la gobernabilidad para el nuevo Ejecutivo implicará esfuerzos para atender las demandas en pos de poder sacar adelante compromisos legislativos.*

## I. Introducción

Con el debut del nuevo sistema electoral parlamentario y la irrupción del Frente Amplio como una nueva coalición política, las elecciones del pasado domingo dejaron una serie de aspectos que deben ser analizados en detalle. Fin del sistema binominal, disminución de las barreras de entrada al Congreso, el fracaso electoral de un partido emblemático como la Democracia Cristiana, la no reelección de parlamentarios históricos, entre otros, son aspectos que permiten entender de mejor manera los resultados del pasado fin de semana y analizarlos de una manera más integral.

De igual forma, la publicitada Ley de Cuotas, que prometía una mayor representación de las mujeres en el parlamento, no logró generar un cambio significativo en relación a las últimas elecciones.

En relación a los ocho candidatos presidenciales que se presentaron, las mayores sorpresas estuvieron en el apoyo concitado por la candidata del Frente Amplio –Beatriz Sánchez- quien alcanzó un 20% de los votos, y en el resultado del diputado independiente José Antonio Kast, quien llegó al 7,9% versus un 6% otorgado por las encuestas más generosas, con una clara identificación de un electorado ubicado en un espectro más a la derecha que el candidato de Chile Vamos.

Finalmente, esta fue la primera elección presidencial y parlamentaria que permitió el sufragio de chilenos que residen en el extranjero. Los resultados muestran una leve distorsión hacia la izquierda respecto de la votación realizada en Chile, con una proporción similar respecto de cada uno de los padrones electorales (cerca del 47%).

Como se observa, las elecciones del pasado domingo incorporaron una serie de variables que resulta interesante analizar con mayor profundidad para comprender los inesperados resultados y visualizar de mejor manera cómo podrá desarrollarse la segunda vuelta presidencial. Para ello, a continuación, se entregará un análisis por separado de la elección presidencial y la parlamentaria, desglosando las distintas variables que influyeron en cada una de ellas.

## II. Elección presidencial: Un resultado sorpresivo

Lo primero que es necesario señalar es el nivel de participación que tuvieron estas elecciones presidenciales, parlamentarias y de CORES, la cual llegó al 47%; es decir, más de la mitad de las personas que se encontraban habilitadas para sufragar no lo hizo. Cabe recordar que en la elección del año 2013 el porcentaje de participación fue de un 46%, pero con un padrón con 734 mil electores menos.

Contra todo pronóstico electoral, la elección presidencial concluyó con resultados bastante más estrechos que los esperados. Con una diferencia de 14% sobre Alejandro Guillier, Sebastián Piñera obtuvo el primer lugar en esta primera vuelta. Una diferencia difícil de remontar, pero considerablemente menor a la proyectada las semanas previas a la elección, generando así una serie de cambios al interior del comando y movilizándolo a todo el sector para poder posicionarse como la opción ganadora del balotaje.

Por su parte, Alejandro Guillier, si bien obtuvo una votación cercana a la proyectada por las encuestas, se encontró con un escenario favorable para esta segunda vuelta. A pesar de ello, el candidato oficialista tendrá que construir una estrategia para poder sumar los más de un millón setecientos mil votos obtenidos por Beatriz Sánchez y Carolina Goic. Tendrá que elegir entre endurecer el discurso, colocándose en un espectro político más a la izquierda a la vez que debería hacer suyas algunas de las propuestas emanadas de la candidatura de Sánchez, o acercarse al centro para poder captar los votos de la Democracia Cristiana. Así, sumar ambos apoyos resultará excesivamente complejo toda vez que ambos sectores (el Frente Amplio y la Democracia Cristiana) representan dos líneas ideológicas diametralmente opuestas y con escasos puntos de convergencia común.

Otro aspecto importante de analizar es el bajo resultado obtenido por la Democracia Cristiana. Si bien los resultados históricos de la DC son difíciles de comparar dado el cambio en la obligatoriedad del voto, llama la atención la diferencia entre los cerca de cuatro millones de votos que obtuvo el año 1989 Patricio Aylwin y los menos de cuatrocientos mil que logró Carolina Goic. En un contexto más parecido al actual, pese a no ser

del todo comparable ya que no fue una primaria legal como las de ahora, en la elección primaria de 1999 Andrés Zaldívar obtuvo diez mil votos más que la candidata de la falange en la última elección. De esta forma, el resultado presidencial de la Democracia Cristiana se asoma como uno de los mayores fracasos de este histórico partido. A nivel de diputados, los resultados mostraron una baja ostensible de representación de este partido, eligiendo sólo 13 diputados para el período del nuevo Congreso.

Finalmente, la principal sorpresa de esta primera vuelta fue la alta votación lograda por Beatriz Sánchez. Contra todas las proyecciones, que le daban entre un 9% y un 18%, Sánchez logró posicionarse al Frente Amplio como la tercera fuerza política en el país, con un contundente 20,27% de los votos, porcentaje que presiona al movimiento creado por Giorgio Jackson y Gabriel Boric, entre otros, a tomar una compleja decisión en los próximos días: posicionarse como una tercera fuerza política, que rompe el esquema de dos grandes coaliciones (intención primera del Frente Amplio) o sumarse a la candidatura de Alejandro Guillier, pasando a formar parte instrumental de la Nueva Mayoría de cara a la segunda vuelta. De esta forma, la decisión que tome el Frente Amplio será sustantiva para sus intenciones de posicionarse como una alternativa a la derecha e izquierda tradicional.

Como se observa, la segunda vuelta presidencial sigue siendo una incógnita, a pesar que la actual oposición obtuvo un triunfo que requiere muchos esfuerzos para ser remontado. Las definiciones que tomen los distintos partidos y candidatos de cara al balotaje no sólo tendrán un impacto en los resultados de éste, sino que también en el futuro de cada uno de ellos.

### **III. Resultados voto chileno en el extranjero: Un análisis**

Gracias a la Ley N° 20.960 que regula el derecho a sufragio en el extranjero, promulgada con fecha 7 de octubre de 2016, esta fue, luego de las primarias, la segunda vez que los chilenos residentes en el exterior pudieron emitir su voto en una elección popular en Chile.

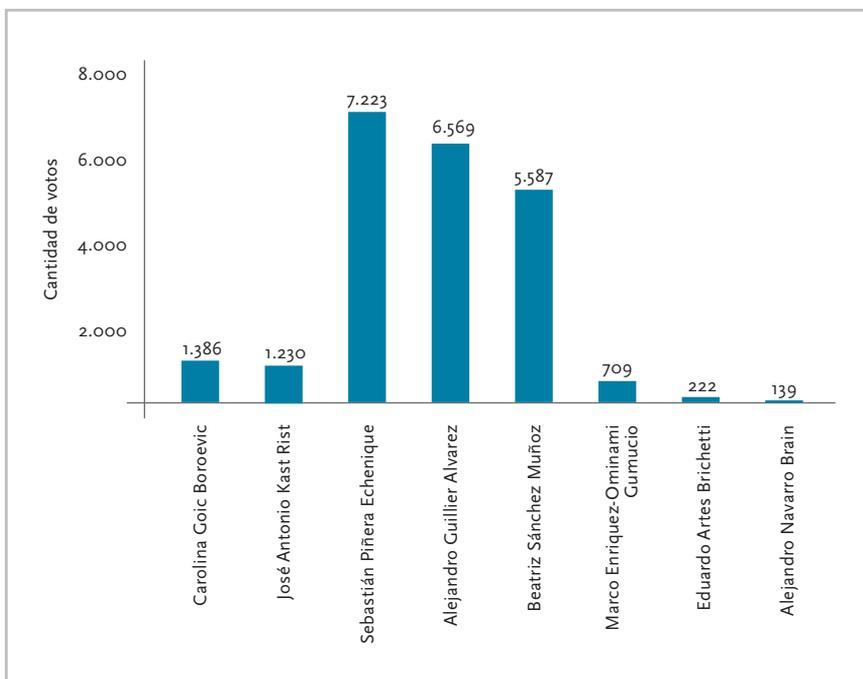
Nombre de los Candidatos	Votos	Porcentaje
Carolina Goic Boroevic	387.664	5,88%
José Antonio Kast Rist	522.946	7,93%
Sebastián Piñera Echenique	2.416.054	36,64%
Alejandro Guillier Alvarez	1.496.560	22,70%
Beatriz Sánchez Muñoz	1.336.622	20,27%
Marco Enriquez-Ominami Gumucio	376.406	5,71%
Eduardo Artes Brichetti	33.755	0,51%
Alejandro Navarro Brain	24.015	0,36%
Válidamente Emitidos	6.594.022	98,42%
Votos Nulos	65.814	0,98%
Votos en blanco	39.791	0,59%
Total Votación	6.699.627	100,00%

Fuente: Servel

En lo referente a la participación de chilenos en el extranjero, el total de votos de esta primera vuelta presidencial alcanzó un total de 23.308 (de un total de aproximadamente 39.000 chilenos inscritos en 70 países distintos), de los cuales 23.065 fueron válidamente emitidos, 82 blancos y 161 nulos. El resultado fue el siguiente: Sebastián Piñera obtuvo un 31,32% de las preferencias; Alejandro Guillier, un 28%; Beatriz Sánchez, obtuvo un 24,22%; Carolina Goic, un 6,01%; José Antonio Kast, un 5,33%; Marco Enríquez-Ominami, un 3,07%; Eduardo Artés, 0,96% y Alejandro Navarro, un 0,60% de las preferencias.

Por otra parte, la distribución de los votantes en los distintos países también es un factor a tener en cuenta, ya que cerca de la mitad de los potenciales electores residen en Argentina, existiendo concentraciones relevantes también en países como Suecia, Australia, Estados Unidos y Canadá<sup>1</sup>.

1. Véase: <http://bit.ly/2AndzUN>



Fuente: Servel

De hecho, el país cuya votación tuvo mayor peso respecto del total (16,65%) fue Argentina, con 3,819 votos válidamente emitidos. La primera mayoría en dicho país la ganó Alejandro Guillier, con un 32,02% de los votos.

Aun así, los resultados del voto chileno en el exterior dejaron al Frente Amplio como ganador únicamente en Europa, continente que recibió un importante número de chilenos que emigraron de Chile a partir del año 1973. En dicho continente, el triunfo de Sánchez destacó en países como Francia (42,01% de los votos), Países Bajos (41,90%), Alemania (47,60%), Reino Unido (41,65%) y España (35,71%).

Por otra parte, Sebastián Piñera ganó en África, Asia y América, destacándose su triunfo en países como Estados Unidos (48,69%) y China (59,06%). Se

suma a esta lista de destacados un país que, a pesar de la crisis humanitaria y política en la que está sumergido, logró celebrar los comicios de forma regular: Venezuela. Allí, Sebastián Piñera ganó la primera mayoría con un 62,48% de los votos válidamente emitidos.

#### IV. La elección parlamentaria

En la elección parlamentaria de 2013 la UDI tuvo una disminución de sus diputados, ya que si bien se mantuvo como la bancada más grande, con 29 diputados, en los comicios de 2009 había obtenido 40. Esos 29 diputados representaban el 24,2% de la Cámara y, junto a los diputados de Renovación Nacional y EVOPOLI, la entonces Alianza logró una representación de 40,83% para el período 2014-2018.

En esta elección, la UDI obtuvo 31 diputados, representando un 20% del total de la nueva Cámara (155 diputados); Renovación Nacional se convirtió en la bancada más grande, al obtener 36 diputados, que representan un 23,2%; EVOPOLI, que tenía a su presidente Felipe Kast como único diputado, tendrá 6 diputados para este nuevo período; y el PRI, que llevó 10 candidatos, no obtuvo ninguno, ni siquiera su presidenta, Alejandra Bravo, quien fue candidata por el distrito 8 (comunas de Cerrillos, Colina, Estación Central, Lampa, Maipú, Pudahuel, Quilicura y Tiltil) y solo tuvo un 3% de votación<sup>2</sup>.

Desde el lado del oficialismo, cabe recordar que la Democracia Cristiana buscó marcar una diferencia con la continuidad en la Nueva Mayoría cuando su Junta Nacional tomó la decisión de presentar una candidatura presidencial propia, sin pasar a competir en primarias dentro del bloque y yendo directo a la primera vuelta. Luego de esta ruptura estratégica histórica en relación a la forma en que la concertación compitió en alianzas con otros partidos de izquierda, la DC presentó una lista parlamentaria junto a la Izquierda Ciudadana y el MAS Región, denominada “Convergencia Democrática”, lo cual tuvo claras repercusiones electorales. Si el 2013 la

---

2. Como consecuencia, el Partido Regionalista Independiente será disuelto por el Servel.

DC logró 21 diputados, que la convirtieron en la bancada más grande del oficialismo, en esta elección consiguió 13, pasando de un 17,5% a un 8% de representación en la nueva conformación de la Cámara.

Lo que quedó de la Nueva Mayoría fue la lista conformada por el PS, el PPD, el PRSD y el PC, quienes se presentaron bajo el nombre de “La Fuerza de la Mayoría”. Esta lista obtuvo 43 diputados, lo que representa un 27,7% de la nueva Cámara. Descontando a los 21 diputados de la DC, más los dos independientes en cupo PS y DC (Roberto Poblete e Iván Fuentes respectivamente) y Sergio Aguiló (Izquierda Cristiana) que obtuvo la Nueva Mayoría el 2013, la suma de los cuatro partidos que conforman “La Fuerza de la Mayoría” tenían 42 diputados, pero de un total de 120, por lo cual su representación en la antigua Cámara era de un 36%.

Pero la gran sorpresa de esta elección parlamentaria la dio el Frente Amplio, que logró elegir 20 diputados y un senador, mientras que su candidata presidencial, Beatriz Sánchez, consiguió un tercer lugar, a solo 159 mil votos de Alejandro Guillier. En las elecciones del año 2013 resultaron electos tres diputados de partidos y movimientos que hoy están en el Frente Amplio, Giorgio Jackson de Revolución Democrática (RD), Gabriel Boric del Movimiento Autonomista (MA) -quien en ese entonces era miembro de Izquierda Autónoma (IA)-, y Vlado Mirosevic del Partido Liberal (PL). Con estos 20 diputados el Frente Amplio tendrá una representación del 12,9%, con diputados miembros de RD, MA, IA, el PL, PODER, Izquierda Libertaria, Partido Humanista (PH) y del Partido Ecologista Verde (PEV).

A esos 20 diputados se suma un senador, Juan Ignacio Latorre, miembro de RD y electo en la región de Valparaíso, zona en la cual fueron derrotadas cartas que se pensaban seguras ganadoras, o al menos con un caudal electoral importante, como la diputada Andrea Molina o los senadores Lily Pérez e Ignacio Walker.

## Resultados de elección diputados 2017

Coalición	Partido	N° Diputados	Total Diputados Coalición	% Coalición del total	N° Votos	N° Votos Coalición	% Coalición
ChileVamos	RN	36	73	47,10%	1.066.764	2.318.719	38,66%
	UDI	31			957.032		
	EVÓPOLI	6			255.193		
	PRI	0			39.730		
La Fuerza de la Mayoría	PS	19	43	27,74%	584.972	1.442.196	24,05%
	PPD	8			365.779		
	PC	8			274.935		
	PRSD	8			216.510		
Frente Amplio	RD	10	20	12,90%	343.193	989.353	16,50%
	PH	5			253.822		
	PI	1			129.310		
	PEV	1			128.789		
	PODER	1			87.737		
	PL	2			46.502		
Convergencia Democrática	DC	13	13	8,39%	616.668	640.612	10,68%
	IC	0			14.344		
	MAS Región	0			9.600		
Coalición Reg. Verde	DRP	0	4	2,58%	20.579	115.323	1,92%
	FRVS	4			94.744		
Por Todo Chile	PAIS	0	1	0,65%	35.466	235.576	3,93%
	PRO	1			200.110		
Independientes	-	1	1	0,65%	104.960	104.960	1,75%

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SERVEL

## Comparación elecciones parlamentarias 2013 - 2017

ELECCIONES 2013					ELECCIONES 2017				
Partido	N° Diputados	% Total (120)	Total Diputados Coalición	% coalición del total (120)	Partido	N° Diputados	% Total (155)	Total Diputados Coalición	% coalición del total (155)
RN	19	15,8%	49	40,83%	RN	36	23,2%	73	47,10%
UDI	29	24,2%			UDI	31	20%		
Ind. Alianza	1	0,8%			Evópoli	6	3,9%		
-	-	-			PRI	0	0%		
DC	21	17,50%	67	55,83%	DC	13	8%	13	8,39%
PS	16	13,33%			PS	19	12,3%	43	27,74%
PPD	15	12,50%			PPD	8	5,2%		
PC	6	5%			PC	8	5,2%		
PRSD	6	5%			PRSD	8	5,2%		
IC	1	0,83%			IC	0	0%	0	
Ind. NM	2	1,67%			-	-	-	-	-
PL	1	0,83%	1	0,83%	PL	2	1,3%	-	-
Ind.	3	2,50%	3	2,50%	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SERVEL

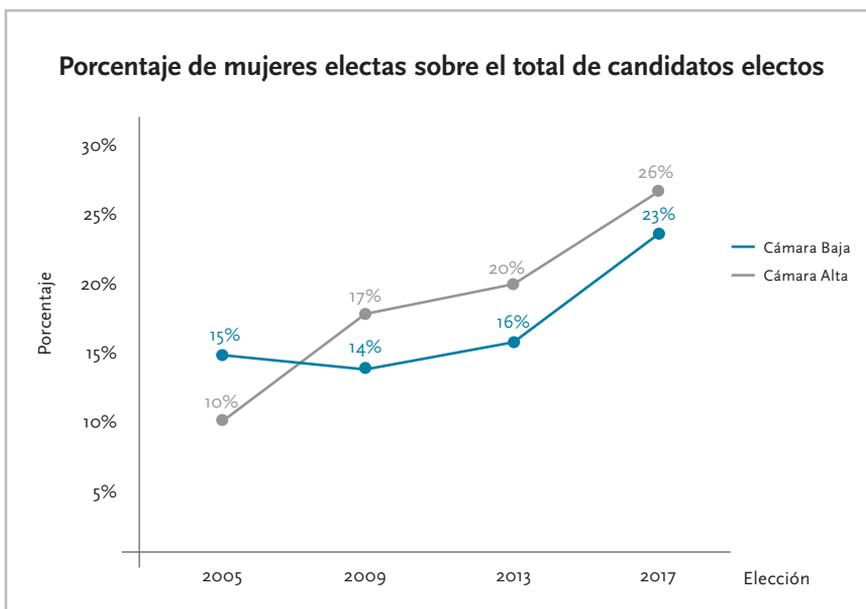
## V. Participación de las mujeres y la efectividad de la Ley de Cuotas

Revisando las últimas cuatro elecciones parlamentarias, se muestra un crecimiento en la participación porcentual de mujeres tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados.

Por un lado, en la Cámara Alta, se puede ver que, elección tras elección, la tendencia al alza en promedio fue de un 5,4%. La diferencia porcentual entre el año 2013 y 2017 fue de un 6,1%, versus la que se dio entre los años 2005 y 2009 que fue de un 6,7% sin existir Ley de Cuotas. Otro factor a considerar en este punto es lo que sucederá en la próxima elección

senatorial que terminará por renovar por completo dicha Cámara. Por lo tanto, el incremento en el número de mujeres electas en el Senado no necesariamente se atribuye a la nueva Ley de Cuotas ya que dicha alza ya se daba con anterioridad a su existencia.

Por otro lado, en la Cámara Baja, se ve un crecimiento considerable en el número de mujeres electas como diputadas en esta elección. Esto, porque el porcentaje de mujeres en esta Cámara era de, aproximadamente, un 15% desde el año 2005 hasta el año 2013. Sin embargo, en la elección del presente año, el porcentaje de mujeres electas fue de un 22,6%, lo que muestra una variación 6,7% versus el periodo anterior. No obstante, se debe tener presente que la nueva Ley de Cuotas no es la única variable nueva que existe en esta elección. Además, debe considerarse el cambio de sistema electoral (de binominal a proporcional) y el aumento de cupos para parlamentarios en el Congreso, los datos no son lo suficientemente concluyentes como para atribuir a la nueva Ley de Cuotas este aumento de mujeres electas en la Cámara Baja.



Fuente: Elaboración propia, en base a datos del SERVEL

## VI. Conclusiones

Las elecciones presidenciales, parlamentarias y de CORE 2017 resultaron una gran sorpresa política y un duro golpe a la credibilidad y metodología de las encuestas de opinión, ratificando las críticas provenientes de todo el espectro político, especialmente de aquellos candidatos considerados como “marginales” debido al escaso apoyo que mostraban en ellas.

No obstante, y como se ha venido dando desde las elecciones municipales del año 2012, la abstención electoral ha sido la protagonista de esta elección, con solo un 47% de participación.

El Frente Amplio, con sus 20 diputados, un senador y un porcentaje de 20% en su candidatura presidencial se alza como la tercera fuerza política del país, emulando lo que ha sido el proceso de PODEMOS en España.

José Antonio Kast, en un sector como la derecha, no acostumbrado a aventuras presidenciales de este tipo, obtuvo un 7,9% de las preferencias, que si bien fue una sorpresa para sus adherentes, al sumarlo con los votos obtenidos por la candidatura de Sebastián Piñera dan un 44% de la votación total, que es lo mismo que este obtuvo en la primera vuelta del año 2009.

El Congreso Nacional, enfrentará un escenario inédito no sólo por el aumento de parlamentarios en ambas Cámaras, sino por una nueva distribución de fuerzas que implicará una nueva dinámica política que cambiará los actuales paradigmas de dos grandes coaliciones en busca de acuerdos. Con una atomización de fuerzas políticas, la gobernabilidad para el nuevo Ejecutivo implicará esfuerzos para atender las demandas en pos de poder sacar adelante compromisos legislativos.

Para otro análisis quedará el problema de legitimidad que el nuevo sistema trajo consigo al considerar un número no menor de diputados con votaciones inferiores al 5% de los votos, lo que significa algo inédito para el parlamento desde el retorno a la democracia. Teniendo en cuenta la nueva atomización, se producirá sin duda una distorsión importante a nivel político a la hora de legislar. Esto podría traer un nuevo problema de legitimidad al sistema político chileno.

## “Segunda vuelta 2017: El triunfo del sentido común”

• 20 de Diciembre de 2017 •

*Tanto los resultados de la primera como de la segunda vuelta no dejaron de sorprender. En primera vuelta, el 36% de Sebastián Piñera no era esperado, ya que los diferentes estudios de opinión pronosticaban que obtendría más de un 40%. Algo similar ocurrió en esta segunda instancia, dado que nadie preveía la gran votación que obtuvo el candidato de Chile Vamos. Por el contrario, transversalmente se anunció que esta sería una elección muy reñida. En este número analizamos los distintos factores que influyeron en el fracaso de Alejandro Guillier y en el amplio triunfo de Sebastián Piñera, a la luz de las diferentes estrategias por las que optaron los candidatos en la segunda vuelta.*

## I. Introducción

Las votaciones presidenciales y parlamentarias del pasado 19 de noviembre, no solo estuvieron lejos de los pronósticos. El 20% obtenido por Beatriz Sánchez, el 7,9% que logró José Antonio Kast, además del 36,6% que sacó Sebastián Piñera, generaron un clima que convirtió la segunda vuelta en un paisaje indescifrable tanto para la encuestología como para los analistas y opinólogos. De hecho, el desenlace de estos comicios volvió a rebalsar los tibios pronósticos de quienes se atrevieron, o no se contuvieron de opinar. De este modo, las causas que puedan atribuirse al triunfo de Sebastián Piñera y la derrota de Alejandro Guillier se encuentran aún en una dimensión interpretativa. Menos todavía puede explicarse monocausalmente la votación obtenida por las coaliciones que competían.

Por lo pronto, la primera sorpresa fue la incrementación de participación ciudadana (subió a 49% del padrón, versus 46.8% en primera vuelta) y hacia dónde inclinar la balanza esos electores. Del mismo modo, la diferencia de 9 puntos entre ambos candidatos no estaba en los pronósticos de nadie. Más bien casi todos los actores y analistas adelantaron que esta elección sería muy estrecha y apuntaban a que la diferencia de votos entre ambos candidatos no sería superior a dos puntos. Ciertamente la fragmentación de la izquierda -que se manifestó principalmente en la crisis de la Nueva Mayoría expresada en la presentación de dos candidatos presidenciales, así como un crecimiento exponencial del Frente Amplio- influyó sustancialmente en los resultados de las pasadas votaciones.

Bajo este escenario político, los candidatos presidenciales que pasaron a segunda vuelta tuvieron que optar por diferentes estrategias para conquistar a un electorado que, como se confirma en la reciente votación, aún no termina de ser comprendido por la politología y las encuestas de opinión. En esa dirección, consideramos importante analizar cómo los ejes programáticos y las estrategias adoptadas por cada candidato incidieron en su éxito y fracaso electoral en el comiso del pasado 17 de diciembre.

## II. La encrucijada de Alejandro Guillier: ¿Hacia la *izquierdización* o el centro político?

La primera estrategia por la que optaron los candidatos para la segunda vuelta fue incorporar nuevos rostros a sus comandos, principalmente de parlamentarios que obtuvieron altas votaciones en primera vuelta.

Este ejercicio, no obstante, fue el primero de varios hitos conflictivos en la campaña de segunda vuelta para la Nueva Mayoría. Y es que la incorporación, al comando de Guillier, de las senadoras electas por Atacama y Aysén, Yasna Provoste y Ximena Ordenes, respectivamente; junto con Álvaro Elizalde, senador electo por el Maule, generaron una imagen de conflicto interno ante la ciudadanía. Esto pues, ocasionaron tensiones con el Partido Comunista, dado que se le quitó el protagonismo que tuvo anteriormente en la campaña. Se dejó fuera del comando al dirigente comunista Juan Andrés Lagos y también a Karol Cariola, jefa de campaña, quien indicó que se enteró por la prensa del término de su cargo en el comando.

Otra compleja apuesta de Guillier fue (dada la alta votación obtenida en primera vuelta) intentar acercarse al votante del Frente Amplio. Para ello, primeramente integró a Fernando Atria (ex candidato a Diputado por el PS) a ser parte de la comisión constitucionalista, pues él durante su campaña hizo especial énfasis en la conformación de una asamblea constituyente, punto que ha sido una de las principales causas del FA. Asimismo, Atria ha sido especialmente cercano con Gabriel Boric y Giorgio Jackson (líderes más influyentes de dicha coalición) por la afinidad en esta materia y en otras como la gratuidad en la educación superior. Al mismo tiempo, se incorporó a Roxana Pey, quien, si bien no milita, es defensora de la gratuidad universal y el término del Crédito con Aval del Estado (CAE). Ninguno de estos guiños al Frente Amplio, sin embargo, fue efectivo para lograr el triunfo de la izquierda en estas elecciones.

En este sentido, caben dos observaciones. Por un lado, el giro hacia la izquierda de Guillier implicó sacrificar la conquista del centro político, cuestión que sí hizo Sebastián Piñera y que debe entenderse como un factor más en la derrota de la nueva Mayoría. Por otro, evidentemente es un

error seguir creyendo que las votaciones obtenidas por los candidatos son endosables, toda vez que buena parte de la ciudadanía (así lo demostró esta misma elección) no manifestó su sufragio en función a una ideología, sino más bien por atributos o causas puntuales con las que se representa.

Otro esfuerzo insuficiente para alcanzar el triunfo de Guillier fue el intervencionismo del Gobierno a favor de su candidato. Ni las coincidencias en diferentes actos que competen la presencia de la Presidenta, ni convertir el relato del balotaje en un plebiscito sobre el apoyo a las reformas impulsadas por Michelle Bachelet alcanzaron para ganar las elecciones. En ese contexto, señalar, como se ha pretendido, que el triunfo de Chile Vamos ha sido electoral, pero no político, parece temerario. Esto pues, por un lado, las reformas emblemáticas de este gobierno fueron constantemente rechazadas por la ciudadanía. Por otro, su candidato obtuvo la peor votación del bloque Concertación-Nueva Mayoría en primera vuelta, y luego perdió por amplia diferencia en el balotaje. Pero además, intentar agotar la disputa de esta elección en la gratuidad en educación superior representa un reduccionismo que desconoce todas las otras materias que importan a la ciudadanía, como la empleabilidad, el crecimiento, o la seguridad.

A estos desaciertos se sumó el mal desempeño de Alejandro Guillier en el debate ANATEL. El eje que logró imponerse fue el de la capacidad para gobernar, cuestión que marcó diferencias a favor del candidato de Chile Vamos. Una expresión de aquello fue la interpelación a la que se enfrentó el candidato oficialista por parte de Sebastián Piñera, para que se definiera respecto de los límites de la propuesta para condonar el CAE. La falta de claridad de Guillier quedó en evidencia no solo esa noche, sino antes y después del debate, al punto que sus asesores económicos debieron salir a explicar la confusión del presidenciable.

Finalmente, a pesar de los acercamientos que tuvo Alejandro Guillier con el Frente Amplio (incluyendo el esfuerzo por traer al ex Presidente Mujica), los dirigentes de este este bloque no fueron homogéneos ni en sus posturas, ni claros en definir su apoyo al candidato de la Nueva Mayoría, cuestión que se entiende en el marco de una disputa que apenas se inicia y que tendrá

como fin lograr una hegemonía respecto de quién representa mejor un proyecto de izquierda para Chile.

### **III. Segunda Vuelta de Sebastián Piñera: La unidad de Chile Vamos y el sentido común**

Las decisiones para encarar la segunda vuelta se tomaron rápidamente el comando de Sebastián Piñera y, dado los resultados, evidentemente fueron las más acertadas. Así por ejemplo, los rostros que se incorporaron al balotaje fueron, en su mayoría, nuevos actores. Así se entiende el haber integrado a Guillermo Ramírez, Jaime Bellolio, Erika Olivera, Sebastián Keitel, Francisco Undurraga y Felipe Kast, entre otros, quienes representan a nuevas caras en la política. También se buscó aumentar la votación en aquellos sectores populares de Santiago y Valparaíso que concentran alta población urbana, a partir de un discurso dirigido a otorgar más beneficios a sectores más vulnerables. A eso apuntó el compromiso de avanzar en la gratuidad de la educación, y eso mismo explica el protagonismo de Manuel José Ossandón y Francisco Chahúan, ambos de Renovación Nacional (RN).

A estas decisiones hay también que agregar y destacar la incorporación voluntaria del ex candidato independiente a la presidencia, José Antonio Kast, quien, con su votación del 7,9% en la presidencial del 19 de noviembre se convirtió en una figura medular para los objetivos de Chile Vamos. La rápida integración de Kast debe ser considerada como un factor decisivo en las impresiones que se hizo la ciudadanía de la superioridad unitaria que rodeaba a la candidatura de Sebastián Piñera, y por ende, en los resultados del domingo pasado.

A diferencia de Alejandro Guillier, en el debate de ANATEL, Sebastián Piñera transmitió mucho más preparación y seguridad. El candidato de Chile Vamos logró instalar la impresión de que el debate se trataba de mostrar a la ciudadanía quién contaba con mejores atributos y capacidad para gobernar. De otro modo, antes que cercanía horizontal, Piñera se preocupó de representar una imagen de estadista.

La búsqueda hacia el centro debe ser algo a analizar con más detención. Porque mientras algunos sectores de Chile Vamos insisten en considerar como gravitante las señales ideológicas dadas por algunos hacia el mundo más liberal, pareciese ser que el acierto estuvo más bien en dirigirse a grupos socioeconómicos de capa media no ideologizados que comparten complejidades pragmáticas originadas en su cotidianidad material. Es decir, suponer que Piñera ganó porque se acercó al centro progresista es temerario, toda vez que su mayor énfasis y las mayores preocupaciones de la clase media, no están referidas ni parecen decidirse en sus posturas sobre matrimonio homosexual o adopción homoparental. Aquel ejercicio responde al interés de algunos sectores empecinados en romper la armonía dentro de la derecha a costa de lograr una hegemonía política. La respuesta que dio Sebastián Piñera en el debate a la pregunta sobre la identidad de género en menores de edad dialoga con nuestra convicción al afirmar que no se debe quitar el rol de los padres para formar a sus hijos y decidir lo que es mejor para ellos. Esto pudo haber distanciado al electorado progresista, pero no fue gravitante en los resultados.

#### IV. Votos en el extranjero

Si las advertencias respecto de que la segunda vuelta sería estrecha y probablemente con menos participación se hubiesen cumplido, entonces el voto de chilenos en el extranjero habría sido decisivo. Pero, dado el incremento en la participación en la segunda vuelta, y la amplia ventaja que alcanzó Sebastián Piñera respecto de Alejandro Guillier, esta no inclinó la balanza de los comicios.

En primera vuelta, el total de votos presidencial alcanzó un total de 23.308 (de un total de aproximadamente 39.000 chilenos inscritos en 70 países distintos), de los cuales 23.065 fueron válidamente emitidos, 82 blancos y 161 nulos. Bajo ese padrón, Sebastián Piñera obtuvo un 31,32% de los votos, Alejandro Guillier un 28,48%; Beatriz Sánchez obtuvo un 24,22%; Carolina Goic 6,01%; José Antonio Kast 5,33%; Marco Enríquez-Ominami 3,07%; Eduardo Artés 0,96% y Alejandro Navarro un 0,60% de las preferencias. Pero en la segunda vuelta, la votación fuera del país fue de un total de 21.320 votos (1.988 votos menos que la primera vuelta), de los cuales 21.037

fueron válidamente emitidos, 97 blancos y 186 nulos. En este universo, Sebastián Piñera obtuvo un 39,34% de los votos y Alejandro Guillier un 60,66%.

## V. Conclusiones

Es necesario reconocer que lo más importante de la elección presidencial de segunda vuelta celebrada este 17 de diciembre pasado, es que por sí misma fue una muestra de transparencia y republicanismo de nuestro sistema democrático, a la vez que se demostró la eficiencia de nuestras instituciones. Antes de las 21.00 horas, no sólo tuvimos certeza del ganador, sino además la Presidenta de la República ya conversaba con el Presidente electo, y el candidato derrotado había reconocido el triunfo de su contendor visitándolo junto a su esposa.

Ahora bien, en lo político, la diferencia inicial que marcó los derroteros de los bloques que competían fue la discusión teórica en que se entrampó la izquierda sobre lo que unía o no a los dos bloques más votados, versus la reacción pragmática y resuelta de Chile Vamos que los llevó a desplegarse en la calle a lo largo del país. Así también, la izquierdización de la campaña forzada por el Frente Amplio, obligó a Guillier a apuntar su discurso hacia las demandas que ese bloque reclamaba, con la intención de captar su electorado. Sin embargo, aquella estrategia no dio resultado, cuestión que deja una tarea pendiente a los bloques políticos respecto de comprender el cambio sociopolítico que ha experimentado Chile y que deja atrás las identidades políticas rígidas junto con la forma de atribuir los clivajes.

Con los partidos de la Nueva Mayoría derrotada y amenazada, más la irrupción del Frente Amplio y la fractura profunda de la Democracia Cristiana, las oposiciones que se vienen serán importantes no solo desde el punto de vista de la conflictividad que va a generar, sino además porque al interior de las izquierdas que hoy subsisten vendrá una disputa que, tras el fracaso reciente, estará referida a responder a la pregunta ¿quién representa genuinamente un proyecto de izquierda en Chile?

Por el lado de la derecha, ante la provocación ideológica de la izquierda expresada en su diagnóstico de que nuestro modelo económico político está en crisis, Piñera se preocupó de administrar políticamente las ventajas de este, logrando considerar incluso la posibilidad de introducir modificaciones motivadas por reclamos de equidad provenientes de sectores que se sienten desprotegidos.

Respecto a la participación, podemos observar que aun cuando esta aumentó en la segunda vuelta, la mitad del padrón no demostró interés. Esto puede interpretarse no sólo como una distancia crítica de la ciudadanía con la política, sino además como la respuesta de una sociedad que se comporta como aquellas que gozan de democracias estables. Así, el incremento de votantes en segunda vuelta puede relacionarse con el sentido de urgencia que las coaliciones pusieron a esta elección, incluyendo el llamado a unirse “todos contra Piñera”. Sin embargo, esta estrategia fue claramente derrotada.

Estas elecciones estuvieron marcadas ideológicamente por dos motivos: primero porque la Nueva Mayoría llevó al país hacia una polarización política, dada la voluntad refundacional con la que llegó. Segundo, porque la irrupción del Frente Amplio generó discusiones políticas de izquierda entre Beatriz Sánchez y Alejandro Guillier. En ese contexto, Piñera logró instalarse como el “sentido común” de un país que quiere volver a recuperar su calidad de vida en todo sentido. Esto se alcanzó mostrando la superioridad política y económica de las propuestas de Chile Vamos, junto con un fuerte entusiasmo que se reflejó pragmáticamente en la confluencia de los distintos sectores que conforman hoy el bloque de centro derecha.

## “Francisco en Chile”

• 31 de Enero de 2017 •

*La visita del Papa Francisco a nuestro país plantea desafíos importantes para el mundo católico con la sociedad entera, por eso su mensaje es universal. En materia de conocimiento, de migración, de reclusos, de niños abusados, de juventud, de violencia, del déficit de liderazgo y protagonismo de la Iglesia Católica, de trato e inclusión a los pueblos originarios, Francisco recoge una preocupación por el respeto a la dignidad y por recuperar el sentido unitario y trascendente de la vida en sociedad. En este número analizamos los mensajes que deja el primer Papa latino americano, a través de las distintas homilias ofrecidas en su paso por Chile.*

## I. Introducción

Después de 30 años de la visita de Juan Pablo II a Chile un Papa volvió a visitar nuestro país. El lunes 15 de Enero Francisco aterrizó en Santiago, lo esperaba la presidenta Michelle Bachelet y el cardenal Ricardo Ezzati, junto a varias autoridades de la República y de la Iglesia Católica. La agenda fue intensa, recorrió en tres días tres ciudades y tuvo más de una decena de encuentros.

Si bien es cierto que una visita papal siempre está cargada de complejidad, porque la Iglesia ha sido históricamente un actor protagonista en la historia de Occidente, esta vez lo era más. No sólo porque Francisco es por sí mismo una figura controversial, con un sentido de lo político sutilmente desarrollado que se refleja en un estilo de expresarse que no deja a nadie indiferente, sino porque un Papa más cercano e informal se está siempre más expuesto mediáticamente. A decir verdad, la Iglesia Católica pasa por un momento difícil en nuestro país, cada vez aumenta el número de personas que no se considera católico, y la sociedad tiende a secularizarse. Por eso, los temas que se esperaba que abordara el Sumo Pontífice, así como también la sociedad cambiada respecto de la que conoció Juan Pablo II, generaban expectativa en la opinión pública y desafíos para el mundo católico. Pero además, dado el énfasis en lo social que lo ha caracterizado, hacen que Francisco sea reconocido por afrontar temas polémicos que incomodan de modo poco convencional.

Se reunió con la juventud y los instó a comprometerse afectivamente con su país y la sociedad; su visita a la cárcel de mujeres la aprovechó para hacer un llamado al respeto por la dignidad humana y el valor de la maternidad; viajó a La Araucanía y fue enérgico con la violencia pero además interpeló al Estado chileno por mantener una deuda eterna con la cultura mapuche; hizo un llamado a acoger a los migrantes; dejó claro su conciencia sobre la situación crítica por la que pasa la Iglesia y la llamó a superar sus errores realizando su tarea evangelizadora con mayor protagonismo y vigor; pero quizás lo que más trascenderá de su visita fue que pidió perdón y expresó vergüenza por el daño causado por sacerdotes a menores que han sufrido abuso. Esto, sin perjuicio que a la vez manifestó su respaldo público al cuestionado obispo Barros.

Con todo, en cada una de sus intervenciones marcó el énfasis por la valoración por la dignidad de las personas como factor clave, no sólo de una actitud cristiana, sino además para generar más unidad social. De este modo, su paso por Chile no puede sino ser considerado como una oportunidad para pensar sobre cómo estamos desarrollando nuestra vida en sociedad y los desafíos que al respecto tenemos pendientes. En un contexto en el cual la Iglesia Católica y las instituciones democráticas en general pasan por un cuestionamiento ciudadano, su visita tiene una connotación tanto religiosa (vino a impulsar el trabajo de sus ministros como también a re invitar al pueblo cristiano a acercarse a Cristo) como también política (porque los diferentes temas y la forma en que los abordó –y que analizamos en este número- no son neutrales ni ajenos a los problemas que enfrenta nuestra sociedad). Por eso, su presencia no dejó indiferente a nadie.

## II. Los temas que puso el Papa en Chile:

### 2.1 En la Moneda

Antes de su llegada a Chile ya se había generado un ambiente que giraba en torno a su presencia en nuestro país. Esto, no sólo por las temáticas que abordaría o debía tratar, en virtud del contexto que se vive en el país, sino además por el costo que implicaba su visita y del apoyo que el Estado chileno prestaba. Alrededor de 7000 millones de pesos costó la visita del Sumo Pontífice. Las críticas apuntaban a que no correspondía que parte de ese financiamiento fuera costeado con el dinero de los impuestos de todos los ciudadanos. Sin embargo, es necesario considerar que un Papa no sólo es la máxima autoridad del pueblo católico en el mundo, y que en ese contexto, la labor del Estado es posibilitar que las religiones se expresen, lo que implica que si los eventos son masivos o requieren de seguridad y apoyo estatal, se incurra en gastos. Todo Papa es un jefe de Estado, y no cualquiera, es uno que tiene representación en prácticamente todo el mundo. De modo que presentar como injustificada la colaboración logística y económica que prestaron las distintas instituciones de nuestro Estado, así como el respeto expresado por las autoridades civiles, resulta una exageración contra una religión que ha sido tremendamente influyente

en la construcción de la cultura y tradición occidental. No obstante, las críticas deben también entenderse como una señal del avance del laicismo y secularización en nuestra sociedad.

En el palacio de La Moneda, el martes 16 de febrero, la primera intervención de Francisco estuvo marcada por expresar el “dolor y vergüenza por el daño irreparable a niños por ministros de la Iglesia” y por el perdón ofrecido precisamente por los casos de abusos<sup>1</sup>. Las reacciones no se hicieron esperar, porque las distintas acusaciones y revelaciones al respecto han generado fuertes críticas a la Iglesia Católica. Pero además porque, sin perjuicio del perdón que ofrece Francisco, la presencia del obispo de Osorno Juan Barros durante toda la estadía del Papa en Chile generó variadas críticas. Y es que lo que para algunos representa apego a la formalidad de la justicia que implica que una acusación al menos se presente en los tribunales que corresponda, para otros es señal de que el Sumo Pontífice no cree las declaraciones de quienes acusan a Barros. Lo cierto es que el mensaje de perdón expresado en el Palacio de Gobierno fue profundizado con una reunión sostenida en la nunciatura apostólica con víctimas de abusos cometidos por sacerdotes. Además, una vez emprendió su retorno a Italia, señaló su error al haber hablado en Iquique de la necesidad de presentar pruebas para volver a analizar las acusaciones contra el obispo de Osorno<sup>2</sup>.

## 2.2 En el parque O’Higgins y la cárcel

Luego de la reunión en La Moneda, el Papa se dirigió a un parque repleto con más de 400.000 personas que desde la madrugada esperaban verlo y escucharlo. Ambas homilías estuvieron centradas fuertemente en la importancia de aproximarse y preocuparse por las personas, junto con la importancia de la justicia como elemento central en una sociedad cada vez más individualista. En esa dirección, por la mañana fue enfático en llamar a “sembrar la paz a golpe de proximidad, de vecindad, a golpe de

---

1. Discurso completo: <http://bit.ly/2JFvQOx>

2. Al respecto, véase <http://bit.ly/2KiXTE>

salir de casa y mirar rostros, de ir al encuentro de quien lo está pasando mal”<sup>3</sup>. Del mismo modo, por la tarde en la cárcel de mujeres sus palabras a las reclusas fue también un llamado a la preocupación por la persona, particularmente por aquellos que cumplen una condena, porque el fin de todo castigo debiese ser la rectificación y la reinserción en la sociedad, no la soledad ni la marginalidad. Así se entiende cuando expresa que “ser privado de libertad no es lo mismo que estar privado de dignidad. La dignidad no se toca”<sup>4</sup>. El énfasis en el respeto a la dignidad de la persona fue claramente como factor transversal en su visita fue profundamente diáfano en estas intervenciones. Sin embargo, salvo por la intención manifestada por un par de parlamentarios de reconsiderar las penas para mujeres condenadas que tengan hijos menores de catorce años, dicho énfasis hecho por el Pontífice no generó en la prensa ni en los análisis mucha atención<sup>5</sup>. No deja de llamar la atención el silencio del gobierno respecto de la postura de Francisco en este mismo encuentro sobre la maternidad, al afirmar que “nunca es ni será un problema”.

### 2.3 La catedral

En diálogo con su mensaje en La Moneda, Francisco transmitió a los sacerdotes y monjas, obispos y consagrados su intención de que la Iglesia debía enfrentar los casos de abuso. Pero además mostró su rol de líder de una Institución mundial con afán universal al instar a salir de la crisis por la que atraviesa la Iglesia Católica en nuestro país, dejando ver la responsabilidad evangelizadora y social que les caben a los obispos y a todos los miembros de la Iglesia Católica en general. Asumiendo una actitud empática con lo difícil que puede resultar hoy la tarea evangelizadora en un mundo que culturalmente cada día tensiona más los márgenes conocidos, sus palabras dejan ver la intención por mostrar una Iglesia que, advertida de los cambios que enfrenta, es capaz de reconocer su condición humana de imperfección que la constituye, para desde ahí insistir en su tarea de servicio hacia los más débiles. Así puede entenderse su llamado a “pasar de ser una iglesia

---

3. Discurso completo: <http://bit.ly/2quH4g9>

4. Discurso completo: <http://bit.ly/2lPox2H>

5. Al respecto, véase <http://bit.ly/2GWZyN7>

de abatidos y desolados a una iglesia servidora de tantos abatidos”<sup>6</sup>.

## 2.4 Temuco y Maipú

Los mensajes de Francisco en Temuco y en Maipú se cruzan por el llamado a la unidad y aprecio por el país, junto con el respeto a la diversidad expresada en la “polifonía cultural”. Sin embargo, en La Araucanía hizo un énfasis particular en condenar la violencia como herramienta política (cuestión sobre la cual el gobierno tampoco ha acusado recibo), porque más allá de las legítimas demandas y diferencias “la violencia termina volviendo mentirosa la causa más injusta”. Sin embargo, su noción de violencia tiene una segunda dimensión, que se expresa en “bellos acuerdos que nunca llegan a concretarse (...), bonitas palabras, planes acabados y necesarios, pero que al no volverse concretos terminan borrando con el codo lo escrito con la mano”. Esto es violencia también a su juicio porque “frustra la esperanza”<sup>7</sup>. En ese contexto, considerando además su referencia a Violeta Parra, el Papa dejó claro, sin pretender un rol de mediador, que el conflicto en La Araucanía es un problema de Estado, que por su larga data debiese haber sido resuelto hace tiempo, pero que con violencia poco se avanzará. Es decir, esbozó una evaluación al respecto, y evidentemente la nota fue muy baja.

En Maipú el Papa -en el encuentro de mayor interacción con los fieles- hizo un llamado a los jóvenes a ser protagonistas y avanzar en la voluntad de mejorar el país en aquellas cosas que requieren justicia; “hacer lío” o “no balconear”, lo ha llamado en distintas oportunidades. Es decir, romper la comodidad de mirar como espectadores la realidad que necesita ser cambiada. Ese cambio, lo dejó ver, requiere de liderazgos, de jóvenes dispuestos a servir con sus dones para mejorar su sociedad. Por eso la insistencia en la frase “qué haría Cristo en mi lugar”<sup>8</sup>, porque el liderazgo cristiano implica el deber de servir al otro imitando el modelo de Cristo. Todo esto toma sentido con el aprecio por el país como también con

---

6. Ver más en <http://bit.ly/2JHQduu>

7. Discurso completo: <http://bit.ly/2GYukFA>

8. Discurso completo: <http://bit.ly/2EJSsty>

adquirir el don de la fe. Para el Papa, muchas respuestas a los conflictos que se enfrentan los jóvenes debiesen poder tener una salida si intentaran plantearse la pregunta que se hacía Alberto Hurtado.

## 2.5 En la Universidad Católica

Aun cuando el gobierno hizo (nuevamente) silencio, es gravitante el agradecimiento al rector por defender la identidad de la Universidad (en clara alusión a la oposición del rector Ignacio Sánchez al aborto), así como el llamado del Sumo Pontífice a no olvidar el sentido social del desarrollo del conocimiento que hizo en su visita a la Universidad Católica. Francisco hizo hincapié en que el rol de dicha Universidad es formar profesionales, desde los principios católicos, que sepan servir desde sus profesiones al país para mejorar la vida de quienes necesitan de sus conocimientos y contribuir al desarrollo social. El trabajo de la Universidad Católica implica ser un referente de formación que no sólo instruya técnicamente, sino que entregue herramientas que aporten un sentido unitario de la vida social, pues “el servicio universitario ha de apuntar siempre a ser de calidad y de excelencia, puestas al servicio de la convivencia nacional”. Dichos énfasis dejan ver la señal de que el desafío de las universidades pontificias es impulsar un conocimiento que apunte al bien y a la verdad, para lo cual se requeriría, a juicio del Papa, asumir decididamente la perspectiva integradora del saber. Este fin implicaría “generar nuevas dinámicas dentro de su propio claustro, que superen toda fragmentación del saber y estimulen a una verdadera *universitas*”<sup>9</sup>.

## 2.6 Iquique

La baja concurrencia, junto con las declaraciones de apoyo al obispo Barros, acompañaron el mensaje que el Sumo Pontífice dirigió a los fieles en playa Lobito. No obstante, los ejes que marcaron su discurso estuvieron referidos a la religiosidad popular que caracteriza al norte, y a la situación

---

9. Ver más en <http://bit.ly/2JHQduu>

de los migrantes como personas que debiesen ser acogidas dignamente. Esto pues, el líder de la Iglesia Católica dejó ver su preocupación por eventuales injusticias que pueden cometerse contra ellos explotándolos por su condición de pobreza, o en muchos casos de indocumentados. El punto de encuentro marca una señal respecto de esta inquietud del Papa, por cuanto Iquique es una zona que concentra población chilena, peruana y boliviana. Es decir, se vive, se observa, y por ende se debiese entender mejor, la realidad de la convivencia entre personas de distintos orígenes. Al igual como en la cárcel de mujeres y en Temuco, resalta su interés por visibilizar situaciones y personas que requieren una mayor ocupación por parte de la sociedad entera.

### III. Conclusiones

La iglesia chilena pasa por un momento crítico. Se ha convertido en una institución que, junto con otras, es cuestionada y percibida como distante de la gente. Pero además la sociedad chilena se muestra menos apegada y necesitada de vivir en forma más participativa la religiosidad. El chileno ha experimentado un cambio en sus patrones de conducta que dialoga con los cambios culturales y las condiciones materiales que lo rodean. Es decir, en Chile se vive aquel fenómeno que guarda relación con que a más desarrollo las personas son más independientes de los metarelatos, los liderazgos, y también de la religiosidad.

Este podría ser, a grosso modo, el país que visitó Francisco. La pregunta que surge inmediatamente es si el Sumo Pontífice estaba advertido de aquella realidad. A la luz de los contenidos de sus intervenciones y los temas o lugares que eligió visitar, la impresión es que claramente así fue. El lenguaje integral que ocupa Francisco (no nos referimos sólo a las palabras utilizadas, sino a las herramientas corporales, de tono, etc.), los mensajes sutiles que se refieren a temas que se encuentran en la palestra pública, e incluso las citas que ocupa de diferentes referentes históricos de nuestra cultura, hacen pensar del grado de conocimiento que maneja de nuestra realidad.

El Papa, puede inferirse, vino a Chile porque entendía que en nuestro país

hay un desafío del mundo católico con la sociedad entera. En materia de conocimiento, de migración, de reclusos, de niños abusados, de futuro de la juventud, de violencia, del déficit de liderazgo y protagonismo de la Iglesia Católica, de trato e inclusión a los pueblos originarios, Francisco recoge una preocupación por el respeto a la dignidad, incluso de quien es acusado extraoficialmente, como es el caso del obispo Barros. Con las controversias que aquello puede generar y las consecuencias que puede tener la mayor exposición de un liderazgo más cercano y menos formal, el rol que ha asumido el primer Papa latinoamericano es la de tomar y enfrentar los desafíos de la sociedad porque la Iglesia está llamada a orientar los tiempos, con todos los conflictos que aquello signifique. Por eso su mensaje fue transversal, le habló a la sociedad entera, y le habló como líder de una institución que es y debe ser considerada como parte de la sociedad.

En ese contexto, evaluar el impacto de su visita (como han pretendido algunos analistas) en términos de cuánto va a cambiar nuestro país hoy por hoy es equivocado. La labor del Sumo Pontífice en nuestro país ha demostrado que pasó por transmitir un mensaje cristiano a los desafíos que tiene nuestra sociedad, junto con contribuir a recuperar al mundo católico que se ha alejado de la Iglesia, así como también impulsar la salida de la crisis por la que esta pasa. Esto no significa que el Papa no tenga conciencia o sea indiferente al mundo cada vez más laico y secularizado que se habita.

Más bien se trata de fijar prioridades que se evidencian en los enormes espacios vacíos que se apreciaban en sus homilias (la reciente encuesta Latinobarómetro indica que en Chile sólo un 44% se declara católicos). Por eso su mensaje apunta a recuperar la confianza con la institución, a mostrarla más cercana, así como también a intentar demostrar que las vitrinas de sentido que se ofrecen carecen de los elementos fundamentales que requiere el ser humano. De otro modo, el derrotero del vaticano se logra entender cuando se comprende que Francisco se dirige antes a acercarse a aquellos que se han distanciado de la Iglesia que a recriminar la secularización de aquellos que no creen. La universalización de la evangelización sigue este camino. La visita de Francisco debe ser evaluada

en virtud de estos objetivos. Por ende, son los ministros de la Iglesia y sus obispos los que tienen ahora el desafío más importante, cual es recuperar a sus fieles y ser protagonistas sociales sin abandonar la humildad y empatía que requiere esta tarea.

## “Identidad de género: Un proyecto ideológico”

• 28 de Marzo de 2018 •

*El proyecto de Identidad de Género, que deberá pasar a comisión mixta para ser revisado completamente luego de ser rechazadas todas sus modificaciones, busca permitir el cambio de sexo en toda persona cuya convicción sea que su sexo biológico es incongruente con su identidad de género. En este Ideas & Propuestas damos cuenta de las discusiones más importantes y los efectos jurídicos –muchos de ellos problemáticos a nuestro juicio- de perseverar con una legislación como la propuesta, así como también de los elementos antropológicos que se enfrentan y las implicancias sociales que están en juego en este proyecto.*

## I. Introducción

Luego de más de 4 años desde su ingreso al Congreso, el pasado martes 6 de marzo, la Sala del Senado despachó el tercer trámite constitucional del proyecto de ley que reconoce y da protección a la identidad de género, instancia en la cual se rechazaron todas las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados y que, por lo tanto, ahora deberán revisarse en Comisión Mixta.

Este proyecto tiene por objeto permitir que una persona, cuyo sexo biológico es incongruente con su identidad de género, pueda cambiar su sexo y nombre. Para ello propone establecer una regulación que permita a toda persona obtener, por una sola vez, la rectificación de su partida de nacimiento y el cambio de sexo y nombre en el Registro Civil e Identificación, cuando no coincidan –con su verdadera identidad de género, en conformidad con las disposiciones constitucionales y los tratados internacionales en materia de igualdad y no discriminación.

Para lograr el objetivo ya mencionado, el proyecto busca terminar con eventuales situaciones de discriminación y exclusión que afectarían a muchas personas en Chile, por la imposibilidad de manifestar y vivir su identidad de género, cuando hay una incongruencia entre el sexo asignado registralmente y el nombre, la apariencia y la vivencia personal del cuerpo<sup>1</sup>.

En este número abordamos las controversias más importantes y las posibles consecuencias jurídicas –muchas de ellas problemáticas a nuestro juicio– de perseverar con una legislación como la propuesta, así como también los elementos antropológicos que se enfrentan, y las implicancias sociales que están en juego en este proyecto.

A continuación, detallamos los puntos medulares de este proyecto de ley que están pendientes para discutir luego de haberse rechazado durante el tercer trámite constitucional y que deberán revisarse en la Comisión Mixta:

---

1. Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que reconoce y da protección al derecho a la identidad de género. Boletín n° 8.924-07 p. 5.

## II. En relación a la definición de identidad de género

Respecto a la definición de identidad de género, en la Cámara de diputados ésta había modificado, principalmente, en dos sentidos:

- A pesar de que (al igual que en el primer trámite constitucional, en el Senado) aún se establecía que el derecho a la identidad de género se basaba únicamente en una convicción personal, esta se limitaba a la convicción sólo de ser hombre o ser mujer, excluyendo cualquier otro tipo de género.
- A su vez, se limitaba el derecho a la identidad de género al introducir en su artículo 1º que dicho derecho se refería únicamente a la posibilidad de cambiar de un sexo a otro.

## III. Se introdujo el concepto de “expresión de género”

Durante el segundo trámite constitucional, se agregó, por primera vez, un nuevo derecho a la expresión de género. El proyecto lo definía como “la manifestación externa de los rasgos culturales que permiten identificar a una persona como masculina o femenina conforme a los patrones considerados propios de cada género por una determinada sociedad en un momento histórico determinado.” El problema radica en que podría existir alguien cuyo *sexo biológico* sea hombre, su *identidad de género* mujer y su *expresión de género* sea masculina. Ello evidentemente puede inducir a terceros a error y a incurrir, sin intención de hacerlo, en lo que esta iniciativa legislativa considera como una discriminación arbitraria. Lo anterior se agrava al tener en cuenta que el proyecto, además, modificaba la llamada ley Zamudio para agregar como categoría de discriminación arbitraria la “expresión de género” (artículo 16).

Sumado a lo anterior, el proyecto exigía una coincidencia entre la identidad de género y los instrumentos públicos y privados en que la persona figure. Sin embargo, no se aclaraba la forma en que ellos deberán coincidir con el derecho a la expresión de género.

#### IV. Se aprobaron, durante el segundo trámite constitucional, una serie de principios que regirían la interpretación de la ley

La comisión de Derechos Humanos de la Cámara agregó una serie de principios que no provienen de un cuerpo legal o tratado internacional en particular y cuyo contenido podría generar los problemas que se especificarán más abajo. Dichos principios son:

- a) Principio de la no patologización
- b) Principio de la no discriminación
- c) Principio de la confidencialidad
- d) Principio de la dignidad en el trato
- e) Principio del interés superior del niño
- f) Principio de la autonomía progresiva

Específicamente, podemos observar lo siguiente:

- **Principio de no patologización:** el principio busca que la diferencia entre el género biológico y social no sea considerado ni tratado como una patología. Esto provocó una fuerte discusión en la comisión puesto que el principio, a priori, dejaría fuera la exigencia de toda presentación de antecedentes médicos. Como se verá en el siguiente punto, esto generaba una contradicción en lo relativo a la identidad de género en menores de edad.

Finalmente, el principio fue aprobado al igual que la presentación de certificados médicos como exigencia para presentar la solicitud de rectificación pero únicamente para el caso de los menores de edad eliminándose la evaluación médica exigida para mayores de 18 años.

- **Principio del interés superior del niño y principio de la autonomía progresiva:** a pesar de que se eliminó el procedimiento de rectificación de nombre y sexo para menores de 18 años (como se verá en el número siguiente), igualmente se hizo una referencia general a los niños al incluir estos dos principios.

- **Principio de confidencialidad:** el proyecto otorga el tratamiento de datos

sensibles al cambio de sexo y sus consecuencias. Lo anterior elimina la posibilidad de que, por ejemplo, el cambio de sexo sea publicado en el Diario Oficial o que exista un registro que deje constancia del cambio de sexo con el fin de resguardar el derecho de terceros. Así, en la misma línea, se rechazaron las indicaciones que buscaban dar un mínimo de publicidad al cambio de sexo con el fin de que terceros – que podrían verse obligados a cambiar sus registros internos producto de un cambio de sexo de una persona – tomaran conocimiento del hecho pudiendo de esta forma evitar acciones por discriminación arbitraria.

## **V. El centro de la discusión: aplicación del proyecto de ley de identidad de género a niños.**

En este punto, cabe recordar las cifras expuestas por la Sociedad Chilena de Endocrinología ante la Comisión de Derechos Humanos. Estas indicaron que cerca del 85% a 95% de los niños con discordancia entre el sexo biológico y aquél al que la persona dice pertenecer, remite al llegar la pubertad. Esta fue la razón principal por la que el Senado, en el primer trámite constitucional, decidió dejar fuera a los menores de edad en este proyecto. A pesar de ello, durante el segundo trámite constitucional fueron reincorporados en el artículo 8° del proyecto de ley.

El artículo 8 de la iniciativa contenía un procedimiento en sede judicial a través del cual los menores de edad podrían cambiar su sexo por razones de identidad de género – lo que era contrario a lo aprobado en el primer trámite constitucional en el Senado que excluía a los niños del proyecto. Dicho artículo tenía quorum de Ley Orgánica Constitucional –debido a que modificaba competencias de los tribunales– y fue rechazado en general tras su votación en general en la sala de la Cámara. A raíz de esto, el Gobierno anterior argumentó que, al eliminarse el artículo que contemplaba el procedimiento de cambio de sexo en sede judicial para niños, se aplicaría el vigente en el proyecto para el cambio de sexo en mayores de edad, es decir, por sede administrativa (Registro Civil), puesto que el proyecto establece que “toda persona”, sin distinción de edad, tiene derecho a la identidad de género. No obstante, ello no es verídico, por las siguientes razones:

a) El artículo en cuestión fue rechazado en general, es decir, se rechazó la idea de legislar respecto de la existencia de un procedimiento de cambio de sexo para niños, lo que no es lo mismo que rechazar única y específicamente ese procedimiento.

b) A su vez, el Ejecutivo ha argumentado que el inciso final del artículo 6° del proyecto permitiría la aplicación del procedimiento administrativo en niños puesto que indica que “en todo lo no regulado por esta ley, se aplicará supletoriamente lo dispuesto en la ley N°19.880”, que establece las bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. Sin embargo, la aplicación de dicho procedimiento será supletoria, es decir, en subsidio de algo y no puede, por lo tanto, reemplazar en su totalidad un procedimiento de cambio de sexo en niños inexistente en este proyecto de ley luego de su rechazo en general.

## **VI. Respecto del cambio de sexo para personas mayores de edad con vínculo matrimonial no disuelto.**

Al igual que el caso del artículo 8° (procedimiento para que menores de edad cambien de sexo), el artículo 7° (procedimiento para que personas mayores de edad con vínculo matrimonial no disuelto) tenía quorum de ley orgánica constitucional, y fue rechazado en general en la Sala del segundo trámite constitucional, imposibilitando la opción de que personas casadas puedan cambiar de sexo.

Así, si bien el proyecto establece que una persona casada no puede cambiar su sexo, no se imposibilita que una persona soltera lo haga y luego contraiga matrimonio. Hacerlo, sería un claro uso abusivo de la ley puesto que, de todas formas, la pareja que contraería matrimonio no cumpliría con el resto de los requisitos esenciales para que dicha institución se celebre de forma válida.

## **VII. Respecto a la protección del ejercicio legítimo de derechos fundamentales por parte de terceros.**

Durante la tramitación del proyecto en la Cámara de Diputados, se dio una discusión en torno a si debía resguardarse o no el legítimo ejercicio de los derechos de terceros.

En esa línea, se aprobaron indicaciones presentadas por diputados de oposición<sup>2</sup>, a dos artículos diferentes que, precisamente, buscaban el resguardo explícito del legítimo ejercicio de derechos de terceros. Dichas indicaciones buscaban entregar una herramienta suficiente para que un eventual afectado o demandado en virtud de esta ley pudiese defender sus legítimos intereses y derechos ante tribunales.

No obstante, también se aprobó una indicación presentada en la comisión de Derechos Humanos por el diputado Gutiérrez, la que establece exactamente lo contrario a las anteriores, al contemplar lo siguiente (artículo 12°): “Ninguna persona, institución pública o privada podrá realizar un acto u omisión que importe discriminación arbitraria y que cause privación, perturbación, o amenaza a las personas en razón de su identidad y expresión de género. En ningún caso podrá alegarse como justificación el ejercicio legítimo de un derecho fundamental.”.

Así, en un sentido absolutamente contradictorio al anteriormente mencionado, el diputado Gutiérrez, a través de esta indicación busca establecer el derecho a la identidad de género como un supra-derecho, es decir, como superior a cualquier otro derecho fundamental, con el fin de que nadie pueda apelar a la realidad biológica para concluir algo distinto a lo señalado en la realidad registral. De esta forma, por ejemplo, no podría

---

2. Las indicaciones aprobadas fueron presentadas por diputados de la UDI, y tenían el siguiente contenido:

Diputado Jaime Bellolio: “(...) Ninguna norma o procedimiento podrá limitar, restringir, excluir, suprimir o imponer otros requisitos que los contemplados por esta ley para el ejercicio de este derecho. No será condición para ejercer el derecho a la rectificación del nombre y sexo haberse sometido a algún tipo de intervención o tratamiento modificatorio de la apariencia. Lo anterior es sin perjuicio del ejercicio legítimo de derechos fundamentales.”.

Diputado Juan Antonio Coloma: “Lo anterior es sin perjuicio del ejercicio legítimo de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de la República y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile.”.

apelarse a que una persona es biológicamente hombre para que un comité olímpico le impida competir en una categoría femenina, cuando su sexo registral indica que es mujer.

### VIII. La ideología que subyace en el proyecto

Tal como fue aprobado por la Cámara de Diputados en segundo trámite constitucional, el proyecto de identidad de género es un proyecto que permite el cambio de sexo registral, por una sola vez, en mayores de edad sin vínculo matrimonial no disuelto, ante el Registro Civil. Para poder optar al cambio de sexo, se requiere llenar un formulario y presentar carnet de identidad, sin necesidad de probar la existencia de una identidad de género distinta al sexo biológico a través de examen médico o psicológico alguno.

Este proyecto supone una visión antropológica que desvincula la naturaleza dada a cada ser humano por su constitución biológica. Lo masculino y femenino pertenecerían a imaginarios simbólicos expresados en discursos normativos y que, por lo mismo, pueden ser modificados en razón de la voluntad de cada quien. A nuestro juicio, sin embargo, es innegable que la cultura ocupa un rol muy importante en el papel sexual que juegan las personas, pero también lo es que la identidad genética es un presupuesto fundamental en la búsqueda de la propia identidad sexual. Por lo mismo, tanto el género como el sexo –o cultura y biología– son dos dimensiones que contribuyen a la formación de una misma realidad: la identidad sexual, y por ende, ambos conceptos no son excluyentes, sino complementarios<sup>3</sup>. Sin embargo, el concepto de género que ha acuñado la ideología del mismo nombre ha sido provisto de un significado totalmente antagónico a lo sexual, entendido desde el punto de vista biológico. Ya no habría tal complementariedad, sino absoluta independencia –cuando no oposición– entre la carga biológica y los elementos culturales que se asocian tradicionalmente a cada sexo.

Es necesario tener en cuenta además que este planteamiento ha sido fruto

---

3. Véase Aparisi Ángela. Ideología de género: de la naturaleza a la cultura. *Persona y Derecho*, N° 61, pág. 170.

de una larga serie de aportaciones de corrientes de pensamiento, propias de la post modernidad<sup>4</sup>, siendo además desarrollado y profundizado en las distintas etapas del feminismo, cuyo domicilio político ha estado fijado y sustentado en corrientes de izquierda, marxistas y postmarxistas. Ya desde Simón de Beauvoir se observan constataciones relevantes sobre la ideología de género. Su discurso denuncia discriminación hacia la mujer que se sustentaba, a su juicio, en razón de su sexo biológico. De ahí se desprende su conocida frase de que “no se nace mujer, llega una a serlo”<sup>5</sup>, de la cual podemos desprender la idea de que el sexo es irrelevante. Lo importante es la socialización de los sujetos, lo cual se relaciona con el género como expresión de la autonomía de la voluntad. Más tarde, otras autoras continuaron el desarrollo de la teoría del género, agregándole nuevos elementos de corrientes ideológicas. Así, por ejemplo, Shulamith Firestone<sup>6</sup> incorporó a su trabajo feminista elementos propios del marxismo, como la dialéctica de la opresión burguesía-proletariado, y el esquema de la lucha de clases, pero llevados al ámbito de las relaciones intrafamiliares. De este modo, su discurso se centró en vincular la lógica del poder que oprime con la dimensión de las relaciones entre los sexos, al señalar que la sociedad está dividida en dos clases en conflicto: la dominadora –los hombres–, y la dominada –las mujeres–. Dicha dominación es posible gracias a una “carga” biológica que opera en desmedro de la mujer: su capacidad reproductiva. El camino para superar dicha situación, así como el marxismo instaba al proletariado a controlar los medios de producción, pasaba porque la mujer lograra dominar su capacidad reproductiva. La distinción sexual debería ser neutralizada porque sólo así se acabaría con el germen de la opresión femenina, a saber la familia biológica<sup>7</sup>.

Sin embargo, si bien en de Beauvoir aún hay reconocimiento al sexo como un dato natural, hoy aquello ha desaparecido completamente. Así

---

4. El existencialismo de Sartre; el marxismo; el posestructuralismo de Derrida y Foucault; y especialmente, los aportes de Freud y la revolución de mayo del 68.

5. de Beauvoir, Simone, *El segundo sexo. La experiencia vivida. Siglo XX. Tomo I.* Buenos Aires, Siglo XX, 1984, pág.13.

6. *La dialéctica del sexo.*

7. Sobre el afán de Firestone por eliminar la familia biológica por considerarla un obstáculo para sus objetivos feministas, véase *La dialéctica del sexo* Barcelona, , Editorial Kairós, 1976 , pág. 21.

se expresa en el pensamiento contemporáneo de la influyente Judith Butler, para quien el sexo biológico no expresa el género. Sería más bien fruto de una normatividad cultural al igual que el género, anulando así la distinción entre ambos<sup>8</sup> porque en su origen (haciendo uso de categorías foucaulteanas) sería parte de un discurso político construido con afanes de poder. Esto justifica su intención de avanzar en el reconocimiento de múltiples géneros como respuesta *subversiva* a la sexualidad binaria que ha servido, según ella, a la hegemonía heterosexual<sup>9</sup>.

En rigor, más allá del desenlace que tenga este proyecto en el congreso, hay que constatar que tanto el origen como el avance del pensamiento que defiende la identidad de género tiene un evidente soporte antropológico marxista<sup>10</sup> -en tanto que la disputa por la identidad es una nueva expresión de la lucha de clases que debe ser enfrentada bajo la lógica dialéctica y la expresión de los antagonismos como razón de ser de la política- sino además ideológico<sup>11</sup>. Sólo así se comprende que a pesar de las diferentes advertencias presentadas por expertos durante la tramitación del proyecto sobre la posibilidad de que aumenten las tasas de suicidio a raíz del cambio de sexo en algunas personas, aún persista incluso la intención de que el derecho a cambio de identidad se extienda a menores de edad.

Nada de esto es inocuo, pues como ya es manifiesto, las bases de esta nueva corriente ideológica tienen claras consecuencias en la ética pública, la política e, incluso, en el derecho, afectando a normas e instituciones tradicionales como el matrimonio. Es evidente la influencia de estas teorías en el ámbito de los derechos humanos, tanto en las conferencias

---

8. Al respecto, véase, Butler Judith, *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona, Paidós, 2007, pág. 55.

9. Al respecto, véase, Butler Judith, *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona, Paidós, 2007, pág. 94.

10. Esto, más allá de que el PL cuente con el apoyo de algunas corrientes liberales, lo que se Eso probablemente se justifique por las raíces empiristas que soportan las soportan.

11. A partir de la revisión de las distintas acepciones del concepto Ideología, Terry Eagleton reconoce que compone su definición: ideas y creencias que contribuyen a legitimar los intereses de un grupo o clase dominante. Terry Eagleton, *Ideología, una introducción* (Barcelona: Paidós, 1997), pág. 30.

del Cairo (1994) y Pekín (1995), como en el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)<sup>12</sup>. Además del proyecto en comento, en nuestro derecho es ya patente la influencia de la ideología del género, tanto en la iniciativa tendiente a la aprobación de las uniones de hecho y del matrimonio homosexual (con posibilidad de adopción), como en la ley sobre no discriminación en el que se destacan y se diferencian los conceptos de sexo, identidad de género y orientación sexual<sup>13</sup>.

A diferencia de los fundamentos del proyecto de ley que hemos acá analizado, resulta necesario reafirmar que el organismo humano constituye la fuente primaria de su identidad. Por ende, tanto su identidad sexual como sus relaciones familiares que se desprenden de dicha realidad o naturaleza –maternidad, paternidad, filiación y fraternidad– se encuentran ancladas en su organismo, y marcarán radicalmente la vida de la persona. Esto no significa que el único factor determinante de la identidad sexual humana es la biología. Por cierto que la cultura y la libertad ocupan un lugar medular en la configuración de los roles femenino y masculino en la sociedad, pero distinto es afirmar que toda identidad es fruto de un constructo que responde, ya sea a discursos normativos hegemónicos, o bien que depende de la inestabilidad de los afectos. Asumir esa posición, que es la que supone el espíritu del proyecto de ley que aquí analizamos, significa consentir (consciente o inconscientemente) a una agenda político cultural de izquierda y a la vez a sus visiones antropológicas.

## XI. Conclusiones

Más allá de los posibles cambios que puedan hacerse al proyecto de ley sobre Identidad de género que deberá ser revisado en comisión mixta, importa destacar que su espíritu y fundamentos suponen que el componente genético o natural es irrelevante a la hora de definir la

---

12. Véase Elósegui María. Diez temas de género. Hombre y mujer ante los derechos productivos y reproductivos. Ediciones internacionales universitarias. Madrid. Primera edición, pp. 93 a 113.

13. Véase artículo 2. Ley N° 20.609.

sexualidad de las personas. Por lo mismo, se evita una discusión sobre la validez y el alcance de centrar el estatuto de la identidad en el género y ya no más en la sexualidad, sin justificaciones sancionadas previamente, ni una debida aproximación a sus efectos sociales.

Entender la identidad de género desde un aspecto subjetivo e inestable como la “vivencia interna”<sup>14</sup> podría abrir nuevas controversias sociales de distintas índole, como por ejemplo a nivel de seguridad jurídica, pues hay muchas normas cuya aplicación es diferente tratándose de hombres o de mujeres: la edad que se requiere para jubilarse es distinta según sea el sexo, o los costos de los planes de salud previsual difieren según el sexo también. Sin embargo, lo más delicado se da en materia de familia. A partir del desconocimiento de una naturaleza humana –constituida a partir de su cuerpo que, a su vez, está modalizado sexualmente como hombre o mujer–se relativiza el concepto de familia que surge a partir de esa complementariedad sexual, con fin de unión y fecundidad. Esta es la consecuencia más grave e importante de su articulado, pues, tras la deconstrucción del concepto de esta institución, sería posible crear nuevos derechos a la adopción y a la reproducción asistida, que serían alegados también por las parejas del mismo sexo.

El aceptar que la identidad depende de una absoluta libertad y autonomía superior a cualquier naturaleza, la modalización sexual del ser humano –hombre o mujer– pasaría a ser también un dato más que podría ser perfectamente modificable. Como señaló en su momento Carlos Frontaura, la gravedad de un escenario así es que: “sin referencia a su corporeidad, lo natural [en el hombre] sería cualquier expresión de identidad sexual, siempre que nazca de una decisión autónoma. De este modo, la familia, no sería una realidad anterior, sino una construcción sin forma precisa fruto de una decisión individual. En ella, evidentemente, la prole no tiene

---

14. El artículo 2 del Proyecto de ley que será revisado en comisión mixta señala: e entenderá por identidad de género la convicción personal e interna de ser hombre o mujer, tal como la persona se percibe a sí misma, la cual puede corresponder o no con el sexo y nombre verificados en el acta de inscripción del nacimiento.

dignidad por sí misma, sino en función del o de los progenitores, dejando de ser sujeto y pasando a ser objeto al que ellos tienen derecho y, por tanto, pueden adquirir y, ¿por qué no?, disponer a su arbitrio”<sup>15</sup>.

Finalmente, se hace necesario advertir otro posible daño a la institución familiar. Pues, una eventual autorización de cambio de sexo a partir de los 14 años, aún con autorización de los padres, podría también judicializar las relaciones entre padres e hijos. Esto, en la medida que si entendemos el derecho a cambiar de sexo como propio del derecho a la identidad, es decir, como un derecho personalísimo, entonces un juez podría considerar improcedente la autorización de los padres. Esta lógica argumentativa nos da la razón de que, independiente de que estemos en desacuerdo con el proyecto de ley, el cambio de sexo (en caso de aprobarse el proyecto de ley) debiese ser un acto indelegable, incluso respecto de los padres, para lo cual es absolutamente necesario ser mayor edad.

---

15. Véase Frontaura Carlos. Importancia de la familia. Cartas al Director. El Mercurio, 30.12.12.



## Temas Internacionales

## “Venezuela: ¿A qué se debe la crisis?”

• 24 de Mayo de 2017 •

*La difícil situación política que enfrenta Venezuela data ya desde algunos años. El chavismo vio su bonanza popular en los programas sociales después del año 2004, sin embargo, con la depreciación del valor del barril de petróleo, la alta inflación y el estancamiento de los salarios comenzó a ver su fin. En ese contexto de crisis económica, Maduro perdió el liderazgo que ejerció Chávez, tanto en la comunidad nacional como internacional, lo que generó una crisis político social de grandes dimensiones. Es por esto, que su discurso se radicaliza a uno de carácter dictatorial represivo y militarizado, que abiertamente no respeta la institucionalidad ni prioriza la convivencia interna del país. Por el contrario, ha generado una crisis económica, política y humanitaria de proporciones escandalosas.*

## I. Introducción

Venezuela vive uno de los momentos más difíciles de su historia, protagonizado por innumerables manifestaciones y acciones represivas del gobierno de Nicolás Maduro contra la oposición que, en menos de dos meses, han cobrado la vida de 50 personas, aproximadamente.

La razón central de las protestas proviene de una prolongada y profunda crisis económica y política que ha empeorado la calidad de vida de los venezolanos de forma considerable desde que Nicolás Maduro asumió como Presidente en el año 2013.

En esto ha sido importante la influencia negativa de la caída de los precios del petróleo – que representa aproximadamente el 96 por ciento de las divisas que necesita Venezuela – lo que ha mermado de forma continua y progresiva los ingresos del Estado, aportando a la agudización de la escasez de alimentos, servicios básicos y medicinas en el país<sup>1</sup>.

Hoy, este desabastecimiento crónico se suma no sólo a la tensión política entre los distintos poderes del Estado, sino además a cifras de inflación que alcanzan niveles increíblemente altos, dejando de manifiesto una profunda y preocupante crisis humanitaria, institucional y política que parece no tener salida.

## II. Crisis económica

El Observatorio Venezolano de Violencia ha indicado que durante el año 2016 “las condiciones de vida en el país se deterioraron significativamente. La hiperinflación está fuera de control, y aunque el salario mínimo aumentó, los sueldos se han visto afectados por el aumento del costo de los productos, lo que ha llevado a la proliferación del mercado negro”<sup>2</sup>.

---

1. Véase: <https://bbc.in/2qwnvUB>

2. Véase: <http://bit.ly/2vbCWl2>

El Banco Central de Venezuela no cuenta con cifras oficiales de inflación desde febrero de 2016<sup>3</sup>. La negativa del órgano a publicarlas es muestra de la grave crisis económica que sufre dicho país. No obstante, la Asamblea Nacional de Venezuela –parlamento de mayoría opositora- ha informado que la inflación mensual de marzo fue del 16,2%, del 20,1% en febrero, y del 18,6% en enero<sup>4</sup>, proyectando para el cierre de este año un 741<sup>5</sup> por ciento de inflación.

Sobre estas cifras, el presidente de la Comisión de Finanzas del Parlamento, el diputado opositor José Guerra, indicó que estos datos sugieren que lo que está ocurriendo es una “destrucción de la capacidad adquisitiva de los sueldos, salarios, pensiones y jubilaciones de los venezolanos”<sup>6</sup>.

A las cifras anteriores, se suma lo indicado en abril de este año por el Fondo Monetario Internacional (FMI): el PIB de Venezuela retrocederá un 7,4% en 2017 y un 4,1% en 2018, al tiempo que la tasa de desempleo también aumentará, del 21,2% actual al 25,3% en 2017. Respecto a la inflación, ella seguirá en aumento: el FMI prevé un 720% para este año y hasta un 2.000% en 2018<sup>7</sup>.

Frente a esta situación, el gobierno del presidente Maduro ha indicado que la inflación en Venezuela, que de acuerdo a las cifras entregadas por el Banco Central de ese país cerró 2015 en un 180,9%, sería un problema inducido por la “guerra económica”, culpando a los empresarios y a la oposición de la grave crisis económica<sup>8</sup>.

### III. Crisis humanitaria

#### 3.1 Inseguridad de la población: alza en las tasas de homicidios

---

3. Véase: <http://bit.ly/2GVFfjq>

4. Véase: <http://bit.ly/2EJdOr2>

5. Véase: <http://bit.ly/2GVFfjq>

6. *Ibíd.*

7. Véase: <http://bit.ly/2EJdOr2>

8. *Ibíd.*

La profunda y persistente crisis económica en la que se encuentra sumida Venezuela, afectó no solamente el acceso de los venezolanos a bienes, servicios básicos y medicinas sino que dio paso al recrudecimiento de la inseguridad del país.

De acuerdo a cifras entregadas por el Observatorio Venezolano de Violencia (OVV), Venezuela es el segundo país – después de El Salvador – que no se encuentra en estado de guerra, con la mayor tasa de homicidios en el mundo. Las cifras indican que en 2015 hubo 27.875 “muertes violentas”, lo que significa una tasa de homicidios de 90 muertes por cada 100.000 habitantes. En comparación a esta cifra, el número de asesinatos en 2016 aumentó al traducirse en un total de 28.479 “muertes violentas”, es decir, una tasa de 91,8 homicidios por cada 100.000 habitantes<sup>9</sup>.

El informe de 2016 del OVV indica las principales razones del alza en las tasas de delincuencia: “La criminalidad se hizo más violenta debido al incremento del uso de armas de fuego por parte de los criminales, a la intensificación de la violencia policial y militar (por lo menos el 80% de los casos de resistencia a la autoridad terminaron fatalmente) y a los enfrentamientos generados por el grave desabastecimiento de alimentos y medicinas”<sup>10</sup>.

### 3.2 Desabastecimiento en Venezuela

Sumado al alza de la delincuencia en Venezuela, el desabastecimiento en el país ha alcanzado cifras alarmantes. Según la última Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) de las universidades Católica Andrés Bello, Central de Venezuela y Simón Bolívar, la crisis venezolana está dejando un saldo de 75% de la población en la pobreza. El desabastecimiento ronda entre el 60 y el 80% y el 32,5% –equivalente a 9,6 millones<sup>11</sup>- venezolanos comieron 2 o menos veces al día en 2016<sup>12</sup>. Además, el documento indica

---

9. Véase: <http://bit.ly/2vbGWLz>

10. Ibíd.

11. Véase: <http://bit.ly/2qujnoT>

12. Véase: <http://bit.ly/2JkWXJ>

que la pobreza alcanza al 30,2% de la población y la pobreza extrema al 51,5%. Debido a esta situación el 93,3% de los encuestados indica que sus ingresos son insuficientes para comprar alimentos<sup>13</sup>.

Sobre esta situación, el Director General Adjunto de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO), Daniel Gustafson, señaló que el “empeoramiento de la situación económica en Venezuela puede causar una fuerte escasez de bienes de consumo, incluyendo comida y medicina. Por tanto, la seguridad alimentaria necesita ser monitoreada”. Es así como en la presentación del Reporte Global de Crisis Alimentarias de 2017 aparece por primera vez Venezuela, ubicándose junto a países como Corea del Norte, Eritrea, Pakistán, Libia, Ucrania, entre otros, que también serán investigados<sup>14</sup>.

### **3.3 Violación a los derechos humanos en Venezuela**

Ante el caos, el gobierno venezolano ha endurecido la represión a la oposición, a las personas que protestan, y a la libertad de expresión en medios de comunicación.

El pasado 26 de abril, los Relatores Especiales expertos en libertad de opinión y expresión de Naciones Unidas (ONU), David Kaye, y la Comisión Interamericana de Derecho Humanos (CIDH), Edison Lanza, emitieron un comunicado de prensa conjunto<sup>15</sup> en el que repudiaron las detenciones, ataques y estigmatización de los periodistas y trabajadores de medios de comunicación que cubren las manifestaciones de protesta venezolanas.

Además, los Relatores rechazaron la censura oficial y el bloqueo de espacios informativos de medios de comunicación tradicionales y en internet: “Buena parte de los medios televisivos se encuentran bajo control del Gobierno, mientras que el sector privado opera con restricciones debido

---

13. Véase: <http://bit.ly/2qujnoT>

14. Véase: <http://bit.ly/2EJQtpg>

15. Comunicado de prensa conjunto R51/17.

a que han vencido sus licencias y las autoridades se niegan a renovarlas desde hace más de dos años (...) La regulación y limitación o bloqueo de páginas o señales televisivas que transmiten a través de Internet, aún bajo un estado de emergencia, son desproporcionadas e incompatibles con los estándares internacionales”<sup>16</sup>.

Pero no sólo la libertad de expresión se ha visto anulada en dicho país. La presencia de presos políticos ha alcanzado números preocupantes, y las condiciones en que estos se encuentran han empeorado progresivamente. Sus familiares alegan un permanente aislamiento y acusan un constante temor de no volverlos a ver con vida.

La represión que la oposición ha sufrido en medio de su legítimo derecho a protestar ha dejado, en menos de 2 meses, un saldo aproximado de 50 muertos, entre los que se encuentran mujeres y niños. Las marchas se intensifican cada vez más y han empeorado el escenario de incesante violencia que, al parecer, no da esperanzas de aminorar.

#### **IV. Crisis política e institucional**

La difícil situación política que enfrenta Venezuela data ya desde algunos años. El chavismo vio su bonanza popular en los programas sociales después del año 2004. Sin embargo, con la depreciación del valor del barril de petróleo, la alta inflación y el estancamiento de los salarios, comenzó a ver su fin. En ese contexto de crisis económica, Maduro perdió el liderazgo que ejerció Chávez, tanto en la comunidad nacional como internacional, lo que generó una crisis político social de grandes dimensiones. Es por esto que, tanto su discurso como sus acciones, se radicalizan hasta alcanzar un carácter dictatorial militarizado muy duro, que abiertamente no respeta la institucionalidad ni prioriza la convivencia interna del país<sup>17</sup>.

La represión contra la oposición por parte del gobierno alcanzó su nivel

---

<sup>16</sup>. Comunicado de prensa conjunto R51/17.

<sup>17</sup>. Véase Columna de opinión de la Fundación Jaime Guzmán en: <http://bit.ly/2EJgAN6>

más alto en abril de este año, luego de que el Tribunal Supremo de Justicia – controlado por el oficialismo – se atribuyese las competencias de la Asamblea Nacional y le quitase el fuero a los parlamentarios. A pesar de que el Tribunal se retractó de dicha resolución tres días después, una vez más se dejó en evidencia ante la comunidad internacional, la gravedad de la crisis venezolana y la inexistencia de separación de poderes en dicho país.

Debemos recordar que este hito del conflicto ocurre cuando la alternativa de un referendo revocatorio del mandato del presidente Nicolás Maduro ya no existe, luego de que el Consejo Nacional Electoral – controlado por el oficialismo – descartara dicha posibilidad contemplada en la Constitución de Venezuela. Además, esto ocurre en una época en la que la crisis económica venezolana, al parecer, estaría erosionando cada vez más el apoyo que el oficialismo tenía entre los países más pobres de la región. Lo anterior podría desembocar, incluso, en un quiebre interno del chavismo<sup>18</sup>.

Sumado a lo anterior, cabe recordar que a fines de abril del presente año, la Organización de Estados Americanos (OEA) se reunió para definir una posible reunión de cancilleres para analizar la situación de Venezuela. Esta decisión llevó a que el presidente Maduro anunciara su retiro de dicho organismo multilateral por considerar que dicha sesión, al no contar con la aprobación del gobierno venezolano, sería una flagrante injerencia en materias internas de su país.

Finalmente, comenzando el mes de mayo, el mandatario venezolano anunció lo que a simple vista se entiende como un segundo intento de “auto-golpe” de Estado: la firma de un decreto de convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente “para reformar el Estado y redactar una nueva Constitución”. Junto al anuncio, Maduro explicó que dicha Asamblea se conformaría por 500 miembros y que sería elegida por “voto del pueblo”. De esos 500 miembros, “aproximadamente unos 200 o 250 serán electos por la base de la clase obrera”<sup>19</sup>.

---

18. Véase: <https://bbc.in/2qwnvUB>

19. Véase: <http://bit.ly/2HzOwii>

## V. Conclusión: ¿Qué pasará ahora con Venezuela?

Lo cierto es que Venezuela ya se encuentra bastante aislada en la región y, para algunos, su retiro de la OEA tendría un efecto más simbólico que práctico. Sin embargo, a pesar de que dicho retiro no produce impacto en otras instituciones que no forman parte del sistema interamericano – como Unasur, el Alba y Aladi – sí implica abandonar además los otros entes creados bajo la Carta de la OEA, incluyéndose la Organización Panamericana de la Salud, que ofrece a sus miembros acceso a medicinas – bien preocupantemente escaso en Venezuela - más baratas por medio de un fondo común de los países<sup>20</sup>.

Sumado a lo anterior, genera dudas la situación del país venezolano respecto de su membresía en el Banco Interamericano de Desarrollo – creado por la Organización de Estados Americanos – ya que en su cuerpo normativo constitutivo indica en su artículo 2° que es necesario pertenecer a la OEA para ser miembro del banco. Sin embargo, no hay una solución clara respecto del caso en que un país que ya era miembro, renuncie<sup>21</sup>.

Además, cabe mencionar que esta es la primera vez que un Estado abandona la OEA, por lo que surgen dudas sobre la pérdida de fuerza e influencia del organismo y de la efectividad de éste al no haber logrado la suspensión de Venezuela cuando debía hacerlo. A pesar de ello, producto del decreciente apoyo hacia el Presidente Maduro por parte de otros países de la región, resulta poco probable que otros miembros abandonen la instancia para seguir a Venezuela.

Por otra parte, el anuncio de Asamblea Constituyente encabezado por el Presidente Nicolás Maduro ya ha generado rupturas al interior del oficialismo. La Fiscal General de Venezuela, Luisa Ortega, se ha convertido por segunda vez en ejemplo de ello: primero, al condenar públicamente la decisión del Tribunal Supremo de anular al Parlamento venezolano y,

---

20. Véase: <https://tlmdo.co/2HxZaGg>

21. *Ibíd.*

segundo, al anunciar su rechazo a la idea de una Asamblea Constituyente indicando, a través de una carta de su autoría publicada en el periódico El Nacional, que “para resolver la crisis indudable y sin precedentes que atraviesa el país, no es necesario, pertinente, ni conveniente, llevar a cabo una transformación del Estado en los términos que podría suponer una nueva Constitución (...) Lo expuesto, en lugar de generar equilibrios o propiciar un clima de paz, estimo que aceleraría la crisis”<sup>22</sup>.

Ante la distancia que algunos funcionarios de gobierno han tomado del régimen totalitarista de Maduro, se requiere una presión internacional más fuerte -especialmente a nivel regional- para lograr elecciones anticipadas en Venezuela y parar las violaciones a los derechos humanos a los que sus ciudadanos se han visto sometidos de forma intensificada durante las últimas manifestaciones. Frente a este escenario, el escritor y periodista argentino, Andrés Oppenheimer, hace un correcto análisis al adelantar que “Las democracias de las Américas deben hacer un llamado explícito a elecciones presidenciales anticipadas en Venezuela. La alternativa será la cubanización total de Venezuela, un mayor derramamiento de sangre, una crisis humanitaria cada vez más profunda y cientos de miles de venezolanos más que buscarán refugio en países vecinos”<sup>23</sup>.

---

22. Véase: <http://bit.ly/2GYSaRI>

23. Véase: <http://bit.ly/2vigSe6>

## “Desafíos de la Modernización y Transparencia del Estado en América Latina”

• 13 de Septiembre de 2017 •

*Durante los últimos años, en Latinoamérica se ha venido observando una profunda crisis en la credibilidad de la política y sus actores. Esto se debería especialmente a la inestabilidad de sus instituciones políticas y económicas, lo cual ha generado un mayor conocimiento y rechazo a las malas prácticas, como la corrupción. Hoy nos enfrentamos a una sociedad que demanda respuestas consistentes, transparentes y eficientes de sus autoridades democráticas y un proyecto claro y coherente para llevar a nuestros países al desarrollo. Es por ello, que este Ideas & Propuestas tiene por finalidad presentar los desafíos existentes en materia de modernización y transparencia del Estado.*

## I. Introducción

Luego del término o colapso de los regímenes autoritarios y de la recuperación de la democracia, durante los años noventa comenzaron a verificarse, de manera extendida, formidables procesos de transformación económica en gran parte de los países de América Latina. En algunos casos, como en Chile, las transformaciones habían comenzado precozmente, en la medianía de los años setenta, mucho antes que el denominado “consenso de Washington” de 1989 diera a conocer los lineamientos para sacar a nuestros países de la pobreza y la decadencia económica. La primera fase de estas reformas fue de carácter económico y estaba destinada, esencialmente, a reducir el déficit fiscal, a proveer estabilidad macroeconómica y a disminuir el tamaño del Estado y a redefinir su rol. La segunda fase fue más bien política y tenía como finalidad fortalecer la institucionalidad en diversos ámbitos y dotar de mayor eficiencia al Estado. Estos procesos de reforma son de la mayor relevancia, pues el funcionamiento del Gobierno impacta en todo el país, pero especialmente en los sectores más vulnerables, ya que su dependencia del Estado es proporcionalmente mayor.

Sin embargo, hacia fines de los noventa y con el cambio de milenio, muchos países que se habían atrevido a avanzar en esa modernización “capitalista” del Estado, prefirieron retomar sus antiguas prácticas y abandonaron o simplemente no consolidaron los procesos de modernización iniciados, generando incertidumbre y regresiones importantes. En efecto, hoy existe un mayor deseo de participar en el escrutinio de los asuntos públicos, pues la ciudadanía percibe que las políticas públicas no sólo son preocupación del Estado y de los actores políticos, sino también de la sociedad. También existe un mayor conocimiento y rechazo ciudadano hacia la corrupción, pues se perciben más claramente los efectos perniciosos que ésta tiene sobre el conjunto de la sociedad. Es probable que mucho de esto se deba a que los ciudadanos ya no necesitan congregarse en una plaza, en una asamblea o mitin o ser parte activa de un partido político para participar y plantear sus demandas.

La percepción negativa de la población hacia los políticos y la presencia de una corrupción extendida, cuando no sistémica, con una clase dirigente más

preocupada de aumentar sus prebendas que de mejorar las condiciones de vida de su población, favorecieron el surgimiento de liderazgos populistas que aprovecharon el descontento ciudadano y las facilidades electorales de la democracia para acceder al gobierno y, una vez en él, imponer estilos autoritarios. Si bien en esta categoría caben gobiernos tan diversos como los de Menem en Argentina (1989-1998) y de Fujimori en Perú (1990-2000), los ejemplos paradigmáticos son los Estados que, por iniciativa del presidente Hugo Chávez, constituyeron la Alianza Bolivariana para América (ALBA). Nos referimos a los presidentes de Argentina, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner; de Bolivia, Evo Morales; de Ecuador, Rafael Correa; de Nicaragua, Daniel Ortega y, por cierto, de la Venezuela de Hugo Chávez y Nicolás Maduro.

Esos gobiernos tienen en común haber renunciado al proyecto de transformación económica de libre mercado y proponer, o más bien imponer, el intervencionismo estatal, con un atractivo lenguaje populista y la promesa de volver a recorrer el sendero del dirigismo económico y de la omnipresencia estatal la cual sólo conduce a la profundización de los problemas. Ilustrativo, al efecto, resulta el actual estado de cosas en Venezuela. Si bien siguen realizando elecciones periódicas, las libertades políticas no están garantizadas y, aquéllas, por sí solas, no otorgan suficiente legitimidad democrática cuando es evidente la ausencia de reconocimiento y protección a las libertades públicas que configuran el verdadero sustrato de una democracia.

Si se compara el lugar que ocupaban los países bolivarianos en el Índice de Percepción de Corrupción que realiza anualmente Transparencia Internacional<sup>1</sup>, comparando los años 2002 y 2015, encontramos que todos ellos han empeorado sustantivamente su posición la que, ya en el 2002, era precaria. En concreto, mientras Argentina se ubicaba 70 en el ranking de 2002 llegó al lugar 107 en 2015; Bolivia pasó del lugar 89 en 2002 al 99 en 2015; Ecuador ocupaba el ranking 89 en 2002 y ahora ocupa el 107;

---

1. Véase <http://bit.ly/2xvvCXJ>

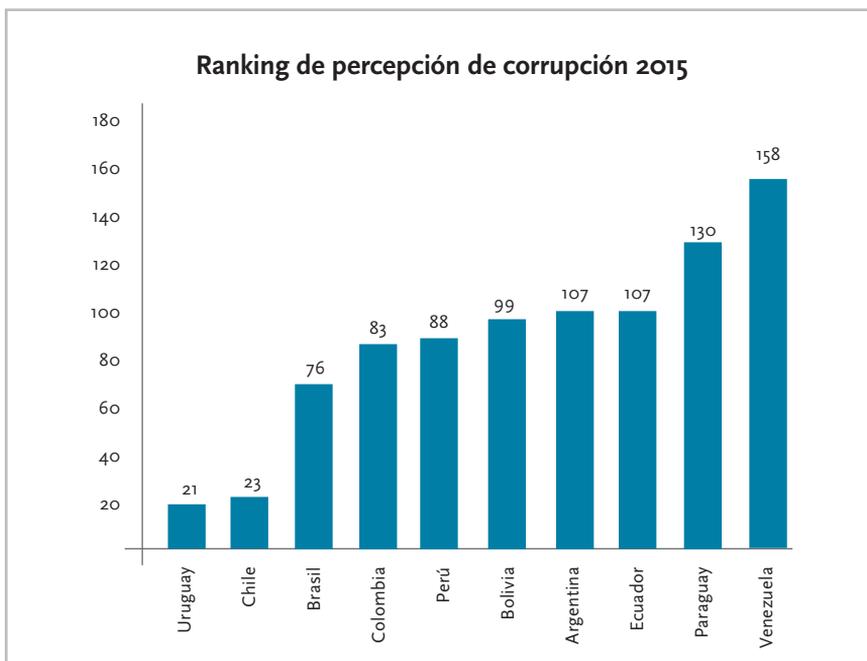
Nicaragua estaba en el lugar 81 en 2002 y pasó al 130 en 2015; y, finalmente, con una caída dramática en el ranking, que revela una altísima alza en sus niveles de corrupción, Venezuela pasó desde el lugar 81 al 158. Parece que las reformas sociales proclamadas por el socialismo bolivariano que, para implementarse, han necesitado ampliar la intervención en la economía, concentrar el poder en el gobierno en desmedro de los demás poderes del Estado y socavar las facultades de los órganos de control, cuando no los ha cooptado, han redundado en la extensión de diversas formas de corrupción.

## II. El problema de la corrupción en América Latina

A pesar de que la preocupación por la corrupción suele ocupar, de tanto en tanto, un lugar prioritario en la agenda del debate político electoral a partir de diversos escándalos, la experiencia comparada resalta la connotación de la corrupción en diversos sistemas democráticos como un serio factor de amenaza a su gobernabilidad e incluso a su estabilidad. El problema avanza en nuestra sociedad y prácticamente no nos damos cuenta. Se reacciona ante un hecho grave, el que es tratado de manera puntual, con el agravante de que no siempre es posible visualizar conductas jurídicamente delictivas o que puedan efectivamente probarse, quedando a veces la duda si se trata de ilícitos penales, civiles, administrativos o sólo éticos.

La corrupción es una especie de delincuencia subterránea frente a la cual la sociedad sólo reacciona cuando el problema alcanza una magnitud generalizada o se conocen casos de amplia repercusión social, ya sea por los montos defraudados o porque involucra a autoridades de relevancia, pero difícilmente reacciona frente a casos específicos porque suelen percibirse como comportamientos aislados o de una dimensión menor. Debe destacarse que corrupción no es sinónimo de ilegalidad. Existen prácticas que no implican la violación de ninguna disposición legal, pero que implican una conducta éticamente reprochable y que afecta el comportamiento colectivo y la buena fe pública. Conceptualizarla resulta más difícil que caracterizarla como fenómeno, pues no existe una definición universalmente aceptada.

La incidencia de la corrupción en América Latina varía de un país a otro. En algunos países los niveles de corrupción son acotados, es decir, los casos son aislados y al ser detectados la sociedad reacciona sancionando a los responsables y adoptando las medidas para inhibir la reiteración de este tipo de comportamientos en el futuro. En otros países la corrupción está extendida, los casos son frecuentes e incluso puede haberse enseñoreado en ciertas áreas, lo cual hace más difícil su detección y persecución, pero aun así las instituciones de la sociedad conservan alguna capacidad de reacción para intentar frenar su avance. Finalmente, la corrupción es sistémica allí donde ha permeado a las principales instituciones políticas (gobierno, parlamento, tribunales, partidos políticos, policías) anulando su capacidad de reacción. En este tipo de casos, la impunidad es muy alta, mientras que la probabilidad de detección y la capacidad de sanción son escasas, y la sociedad reacciona tolerando los comportamientos corruptos sin que provoquen mayor rechazo o censura social.



Fuente: Transparencia Internacional

Considerando sólo a los países sudamericanos, y como se observa en el gráfico 1, hay algunos donde el fenómeno de la corrupción parece acotado, como es el caso de Uruguay y Chile, otros donde parece extendida, como es el caso de Brasil, Colombia y Perú, y finalmente otros países donde la corrupción parece sistémica o en vías de serlo, como en Bolivia, Argentina, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Como señalábamos en nuestra introducción, llama poderosamente la atención que el eje de países bolivarianos tenga un desempeño tan precario en corrupción y que sólo se ha ido profundizando conforme aumentan su permanencia en el gobierno, pues varios de ellos surgieron como liderazgos carismáticos y populistas levantando como bandera de lucha frenar las irregularidades de los políticos tradicionales.

## 2.1 Efectos de la corrupción

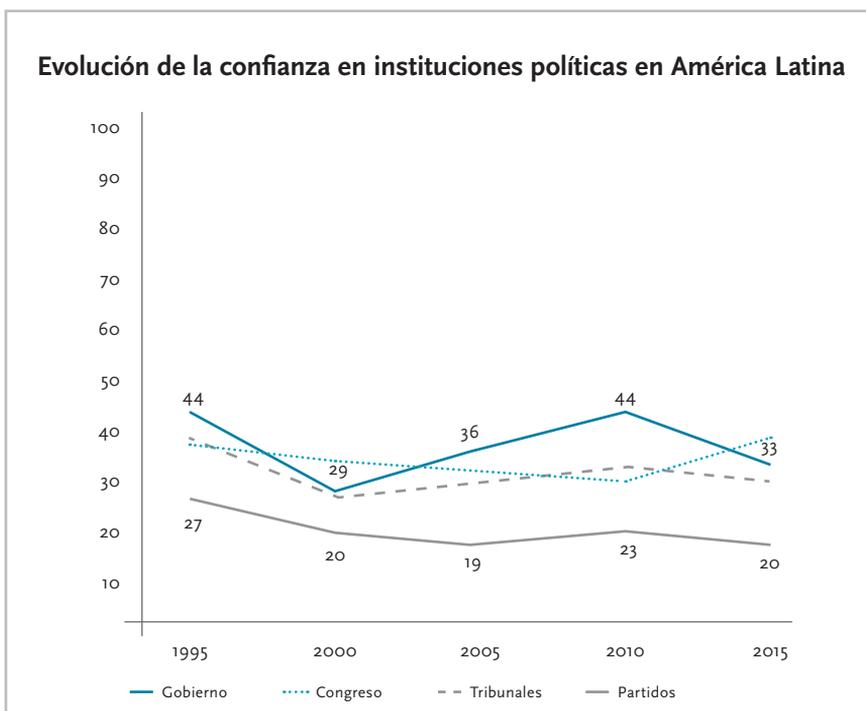
La corrupción genera efectos económicos, sociales e institucionales negativos, distorsionando los mercados y afectando los costos de transacción de los negocios. Esta ineficiencia económica origina oportunidades de rentas económicas: los que tienen acceso a más información o la tienen con anticipación al resto de los ciudadanos o empresas pueden utilizar esos datos para obtener un beneficio, pues la opacidad en la información provoca asimetrías que generan ineficiencias y rentas económicas que pueden ser fuente de corrupción<sup>2</sup>. Mientras mayor es la dimensión del Estado y la discrecionalidad de que disponen las autoridades en el ejercicio de sus potestades públicas existen más posibilidades de arbitrariedad, de otorgamientos de prebendas y de acomodarse a los requerimientos de los solicitantes. También provoca costos sociales en la medida que las decisiones adoptadas por los funcionarios corruptos son arbitrarias y no consideran las consecuencias negativas para el bienestar general de la comunidad. Pero tal vez el más pernicioso de los efectos de la corrupción y de su impunidad sea la falta de confianza que provoca en la ciudadanía, afectando la credibilidad y legitimidad de las instituciones políticas.

---

2. Mary Graham, *Democracy by disclosure* (Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2002).

## 2.2 La corrupción deteriora la confianza institucional

La confianza ciudadana en los poderes del Estado, es decir, la credibilidad en los roles que éstos desempeñan, en su capacidad de respuesta ante las tareas y desafíos nacionales y en su orientación a velar por el interés general de la sociedad, es un elemento clave en el fortalecimiento de la democracia representativa. No en vano se dice que la confianza es el “semáforo” de las instituciones y aquella ha venido manteniéndose en niveles bastantes precarios en toda América Latina, cuando no disminuyendo, durante las últimas dos décadas particularmente respecto de los poderes públicos. Este fenómeno es generalizado en la región y también afecta a nuestro país que, unos años atrás, solía desmarcarse del resto del subcontinente para exhibir mejores niveles de confianza.



Fuente: Latinobarómetro

Este efecto de pérdida de confianza puede verse claramente en el gráfico N°2, donde la confianza promedio en las instituciones políticas en América Latina ha venido oscilando siempre bajo el 50% durante los últimos 20 años. Coincidentemente, en ese mismo lapso de tiempo, se han producido innumerables escándalos de corrupción que han mantenido a la mayoría de los países de nuestra región en lugares bastante precarios en los rankings de percepción de corrupción<sup>3</sup>.

### 2.3 Contextos que favorecen la corrupción en América Latina

Existen ciertas circunstancias y contextos concretos que favorecen el surgimiento de la corrupción. Primero, la debilidad de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas del sistema público que impide controlar adecuadamente las decisiones y acciones de sus agentes<sup>4</sup>; segundo, importantes faltas de transparencia de las agencias del Estado y bajos niveles de acceso a la información pública<sup>5</sup>; tercero, un servicio público donde los funcionarios son seleccionados y hacen carrera sin importar sus méritos técnicos sino sus vínculos personales o políticos, lo que unido a la falta de eficiencia de las burocracias estatales, tiende a incentivar el abuso de poder<sup>6</sup>; cuarto, una economía donde el Estado tiene una participación relevante en la propiedad de los medios de producción, una intervención excesiva en los mercados o donde el poder económico se concentra en monopolios, infundados económicamente, que ejercen influencia en el gobierno para mantener sus privilegios<sup>7</sup>; quinto, la existencia de una frondosa legislación que entrega enormes facultades, muchas veces superpuestas, a los funcionarios públicos, lo que amplía el margen para que adopten decisiones discrecionales<sup>8</sup>; sexto, la

---

3. Véase <http://bit.ly/2xvCX>

4. Robert Klitgaard, *Controlling Corruption* (Berkeley: University of California Press, 1988).

5. Joel Hellman, Geraint Jones y Daniel Kaufmann, *Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición*, Documento de Trabajo no. 244 (Washington D.C.: Banco Mundial, 2000).

6. Susan Rose-Ackerman, *Corruption and Government. Causes, consequences and reform* (Nueva York: Cambridge University Press, 1999), 69-88.

7. Hellman y Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en transición".

8. Vito Tanzi, *Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures*, Documento de Trabajo no. 63 (Washington D.C.: FMI, 1998).

carencia de un poder judicial que actúe con eficacia y oportunidad para sancionar a los funcionarios corruptos; séptimo, una actitud tolerante hacia comportamientos considerados de menor magnitud<sup>9</sup>; y, finalmente, la falta de voluntad política de los gobiernos para enfrentar y frenar la corrupción.

Libertad económica y Corrupción		
País	Índice Libertad Económica Ranking 2015	Índice percepción de corrupción Ranking 2015
Uruguay	41	21
Chile	7	23
Brasil	122	76
Colombia	33	83
Perú	49	88
Bolivia	160	99
Ecuador	159	107
Argentina	169	107
Paraguay	83	130
Venezuela	176	158

Fuente: Fundación Heritage y Transparencia Internacional

El gráfico N°3 evidencia que aquellos países donde la libertad económica es precaria o incluso inexistente, como lo han ido siendo paulatinamente aquéllos que hoy son parte del “eje bolivariano”, presentan mayores niveles de corrupción. Con la sola excepción de Paraguay que, exhibiendo razonables niveles de libertad económica, sostiene importantes niveles de corrupción.

9. Cristián Aedo, Reflexiones sobre la corrupción (Santiago: ILADES - Georgetown University, 1995).

### III. Transparencia en América Latina

Existe la abierta percepción de que en América Latina ha tendido a primar una cierta cultura del secreto sobre los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como respecto de su comportamiento funcionario, todo lo cual generó un ambiente propicio para el actuar irregular de los servidores públicos y para la instalación de prácticas informales perniciosas, como el clientelismo, el nepotismo, la captura de los reguladores y el rentismo. Esta situación de fuerte opacidad ha primado a pesar de que, ya a mediados del siglo XX, diversos convenios internacionales recogieron los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado, así como el derecho de acceso a la información pública, aun cuando, cabe advertir, con distinto énfasis y, la mayoría de las veces, más implícita que explícitamente<sup>10</sup>.

Si bien el principio de publicidad y transparencia de los actos públicos ya había sido recogido en diversas constituciones latinoamericanas<sup>11</sup>, fue el fallo de la Corte Internacional de Derechos Humanos “Claude Reyes contra el Estado de Chile”, dictado en septiembre del año 2006, el que tuvo gran influencia en empujar a los países latinoamericanos a reconocer en sus respectivos estatutos legales el derecho de acceso a la información pública y, en algunos casos, a generar un órgano autónomo garante de este derecho. En efecto, los países y años donde se dictaron leyes de transparencia y acceso a la información pública son: Antigua y Barbuda (2004), Belice (1994), Bermuda (2010), Brasil (2011), Chile (2008), Colombia (2014), Ecuador

---

10. Así fue en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 19) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19). Poco más tarde, en la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (artículo 13), ya se recoge de manera más explícita, enfatizando que el derecho de buscar y recibir información es una prolongación de la libertad de expresión. Más recientemente, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996, señala que el acceso a la información pública colabora en la prevención de la corrupción y, finalmente, la Asamblea General de la OEA, en su resolución “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”, de junio de 2004, sostiene expresamente que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública y de promover la adopción de la legislación necesaria para su reconocimiento y aplicación efectiva.

11. La Constitución de Costa Rica de 1949 fue la primera de Latinoamérica en incorporar este principio, luego fue incluido en la de México en la reforma constitucional de 1977. En Chile se introdujo recién en la reforma constitucional de 2005.

(2004), El Salvador (2011), Guatemala (2008), Guyana (2011), Honduras (2006), Jamaica (2002), México (2002), Nicaragua (2007), Panamá (2002), Paraguay (2015), Perú (2003), República Dominicana (2004), San Vicente y las Granadinas (2003), Trinidad y Tobago (1999) y Uruguay (2008).

### **3.1 ¿Cómo mitigar la corrupción? Modernización y transparencia del Estado**

Las medidas más efectivas contra la corrupción no son aquellas que ambicionan su erradicación total sino más bien controlarla. Es decir, el pragmatismo por encima de la utopía. Existen mayores posibilidades de frenar la corrupción allí donde exista una cultura política vigorosa, con mecanismos eficaces de control y contención del poder, lo que incluye una prensa siempre alerta y jueces independientes con la capacidad de imponer la ley, donde funcione una oposición que sea alternativa de poder, con una burocracia profesional y bajos niveles de discrecionalidad administrativa, y un Estado reducido, pues la tentación de corromper parece ser directamente proporcional al tamaño del Estado. Es decir, parte de la receta para frenar la corrupción parece radicar en una menor injerencia del Estado en la economía. En efecto, cuando la corrupción ya está enquistada en la administración del Estado, el aumento de los niveles de control y persecución pueden desincentivar los comportamientos corruptos, pero este efecto solo será parcial, pues subsistirán los oportunidades que favorecen la corrupción: la discrecionalidad en la adopción de decisiones, la existencia de rentas que pueden ser apropiadas, la ausencia de rendición de cuentas, la opacidad de las decisiones públicas, la inexistencia de una burocracia seleccionada en base al mérito, economías cerradas y excesivamente reguladas, empresas públicas sin gobiernos corporativos fuertes, etc.

La efectividad de la lucha contra la corrupción es una tarea compleja cuyo éxito depende de una convergencia de acciones que permitan eliminar los contextos que, de acuerdo a la experiencia internacional, favorecen la corrupción, o al menos mitigan las circunstancias que abonan su surgimiento y expansión.

Para prevenir la corrupción debieran privilegiarse los esfuerzos destinados

a consumir una reforma y modernización del Estado, donde es clave orientarla hacia el fortalecimiento de la calidad de las instituciones, estimulando la participación ciudadana e incrementando el escrutinio y control social.

### **3.2 Transparencia y rendición de cuentas: claves para la confianza**

La transparencia del Estado es el *“grado de apertura de los procesos de toma de decisiones del Estado y el grado de divulgación de las interacciones que podrían ejercer influencia en esas decisiones”*<sup>12</sup>. Es decir, la mayor o menor disposición de los órganos de la administración pública a satisfacer las demandas de información que surgen desde la ciudadanía y la sociedad civil para conocer su funcionamiento, así como la forma y fundamentos por los que adoptan sus decisiones. Esta apertura permite a quienes estén interesados, auscultar las acciones y decisiones públicas, siendo el primer paso para un proceso de genuina participación.

La transparencia importa ofrecer, divulgar y facilitar el acceso a la información pública de manera oportuna y confiable. Por el contrario, la opacidad de las instituciones públicas es terreno fértil para la ineficiencia en la gestión pública y también facilita el surgimiento de comportamientos corruptos<sup>13</sup>. Promover la transparencia como un valor que se arraigue en los organismos públicos es un paso clave para frenar o disminuir los procesos de corrupción, pues mejora los niveles de confianza institucional, particularmente hacia las instituciones políticas.

## **IV. Conclusión**

Las democracias modernas plantean mayores exigencias a los sistemas de gobierno representativos. Se demanda mayor transparencia en el manejo de los recursos públicos, mayor información sobre las actividades de los gobiernos, mayor equidad en el proceso electoral y mayor fiscalización en

---

12. Hellman y Kaufmann, “La captura del Estado en las economías en transición”.

13. Hellman, Jones y Kaufmann, “Captura del Estado, corrupción e influencia en la transición”.

el manejo del Estado. Es la forma en que las democracias representativas actuales realizan un escrutinio permanente de quienes ejercen poder y de sus eventuales abusos.

En América Latina, en general, los partidos políticos son percibidos de manera negativa, como escenarios de querellas intestinas, incapaces de diseñar políticas consistentes y con inclinación a las prácticas corruptas, por lo que no es extraño que tengan los peores índices de confianza entre todas las instituciones políticas que, de hecho, ya son suficientemente precarios.

Aprovechando este estado de estupefacción de las elites políticas y luego de la caída del Muro de Berlín en 1989, las izquierdas latinoamericanas se reagruparon en torno a un nuevo proyecto que han denominado “Socialismo del Siglo XXI” o “Socialismo Bolivariano” y que pretende la superación de la democracia representativa mediante el impulso de los movimientos sociales. Estos regímenes, a pesar de presentarse como salvadores ante la corrupción de la política, una vez en el poder tienden a concentrar el poder en el Ejecutivo, con un líder que apela directamente a la masa, desplazan a los partidos políticos y diluyen los controles y contrapesos, con lo cual, además de esfumarse parte importante de la esencia de la democracia representativa, se profundizan los espacios para que la corrupción se extienda hasta hacerse sistémica. La evidencia que hemos presentado avala esta conclusión.

La modernización y, en particular, la transparencia del Estado son aliados estratégicos en la lucha contra la corrupción. En los países que se ha logrado avanzar en estas políticas públicas la confianza suele aumentar y la corrupción tiende a disminuir. Por lo tanto, la cooperación internacional debiera promover políticas que fortalezcan la reforma y transparencia del Estado.

## “América Latina: Dos modelos de desarrollo en pugna”

• 6 de Diciembre de 2017 •

*Aun cuando América Latina posee una excepcional riqueza natural no le ha bastado para alcanzar el desarrollo. La inestabilidad política que recorre su historia, más allá de las diferencias causantes y coyunturales que distinguen a cada país, no han desaparecido y generan inquietud respecto de su futuro. Los desafíos que enfrentará en el mediano plazo confrontarán dos modelos de desarrollo. Por un lado, seguiremos viendo a los países de la Alianza Bolivariana, intentando replicar el modelo de la revolución cubana. Por otro, los países que optan por la democracia liberal en lo político y el libre mercado, en lo económico, como pilares de su modelo de desarrollo. Es entre esos dos ejes donde se decidirá el futuro de la región, en una disputa que ya está en pleno desarrollo, a diversas velocidades y con mayor o menor visibilidad de un país a otro.*

## I. Introducción

América Latina tiene, entre sus principales características, ser una región sometida a constantes vaivenes políticos, fenómeno que viene ocurriendo desde la emancipación de las nuevas repúblicas del poder colonial hasta nuestros días, con escasos intervalos de estabilidad, en la mayor parte de los estados que la conforman. Esto, en contraste con el hecho de ser, al mismo tiempo, la zona geográfica con mayor potencial de desarrollo, consideradas sus riquezas naturales y la región del mundo con menos conflictos bélicos, en el transcurso del último siglo. Pero las tensiones políticas que se vienen acumulando al interior de los países de nuestra región durante décadas, lejos de desaparecer, tienden a agudizarse, lo que acrecienta la incertidumbre sobre el futuro de la región.

Lo primero que se debe tener en consideración al analizar la situación política latinoamericana es la enorme diversidad que se constata en la respectiva estructura política y evolución institucional de cada país, lo que conforma en cada caso una situación con características singulares. Pese a que la mayor parte de los estados de la región comparten historia, idioma y cultura comunes, eso no se traduce en similitudes entre sus respectivos procesos políticos. Como no hay forma de extraer conclusiones generales para la región como un todo, tampoco es válido proponer una sola receta política para tratar los males que aquejan a cada uno de los países por separado.

Pero si hay algo que los países latinoamericanos han compartido por un largo período de tiempo, es una cierta fascinación por “el cambio revolucionario”, entendiendo por ello la toma del poder por las “fuerzas populares”, sin excluir la lucha armada. El germen revolucionario de buena parte de la historia política del sub-continente provino de la revolución rusa, cuya influencia abarcó al mundo entero. Pero es en América Latina donde los preceptos revolucionarios lograron enraizarse con particular fuerza.

## II. Desafíos de la región y de los distintos países

A un siglo de la “Revolución de Octubre” y casi tres décadas después de la caída del muro de Berlín, América Latina continúa debatiéndose entre las

dos opciones ideológicas vigentes durante la época de la Guerra Fría, lo que haría pensar como si el tiempo se hubiese detenido o que, como en la famosa película de ciencia ficción, una máquina del tiempo nos trasladara al pasado y de regreso al futuro. La diferencia ahora está en que la promesa del estado socialista ha dejado de ser una entelequia y habida cuenta del fracaso evidente y rotundo de la economía socialista, cada vez que se le ha llevado a la práctica, los procesos revolucionarios, como los conocimos en el siglo pasado, han dejado de ser viables. El fracaso de los socialismos reales indujo cambios significativos en los movimientos de izquierda latinoamericanos. Pero, a diferencia de lo que ocurrió en Europa, donde la social-democracia prácticamente erradicó al ideario de la revolución marxista o, en Asia, donde países como China y Vietnam mantuvieron el sistema socialista en la estructura política, pero adoptando, para todos los efectos prácticos, la economía (capitalista) de mercado como motor de su desarrollo, en América Latina el ideario revolucionario en su “nueva” versión, el llamado “Socialismo del Siglo XXI” insiste en transitar por rumbos que, indefectiblemente, acaban destruyendo tanto la democracia como la economía de los países donde se ha instalado.

El desafío para América Latina, tras casi un siglo de luchas ideológicas marcadas por el influjo de la revolución, sigue siendo la superación de la pobreza y del subdesarrollo. La situación actual y las perspectivas para el futuro presentan situaciones muy diversas, como ya se ha señalado. Sin embargo, lo que diferencia a un país de otro ya no es, como lo fue en el pasado, las características de liderazgo de un caudillo o lo novedoso de un ideal revolucionario. Cada vez más se hace presente una exigencia de resultados concretos y visibles en la calidad de vida de las personas y de progreso efectivo de los valores sociales, como factores determinantes de los destinos políticos de los países. La eficiencia de las políticas de desarrollo, antes un tema prácticamente ignorado, comienza a adquirir un lugar prioritario, algo que los discursos ideológicos del pasado ya no son capaces de ocultar. En eso consiste el cambio silencioso que se ha comenzado a hacer presente bajo diversas formas, en una región donde el discurso populista y la venta de utopías han encontrado históricamente un mercado fértil. Pero los indicios de ese cambio ya se hacen sentir en diversos países.

Con pocas variantes, América Latina es la región donde la confrontación entre dos modelos de desarrollo se dará con particular intensidad en las próximas décadas. Por un lado, los países de la Alianza Bolivariana, intentando replicar el modelo de la revolución cubana, aplicando cambios metodológicos para alcanzar el poder y luego perpetuarse en él. En la vereda contraria, los países que optan por la democracia liberal en lo político y el libre mercado, en lo económico, como pilares de su modelo de desarrollo. Es entre esos dos ejes donde se decidirá el futuro de la región, en una disputa que ya está en pleno desarrollo, a diversas velocidades y con mayor o menor visibilidad de un país a otro.

A juzgar por los planteamientos de los liderazgos de izquierda más en boga, no cabría esperar una evolución ideológica significativa en ese sector. Por el contrario, lo que se percibe es más bien un proceso de involución. En el caso de Chile, ello tuvo su expresión en “la lógica de la retroexcavadora”, así como en el surgimiento de una “generación de recambio” conformada por líderes jóvenes, pero imbuidos de ideas sesenteras, que nos recuerdan, nuevamente la experiencia de “Volver al Futuro”.

En Brasil tendrá lugar una de las definiciones más significativas de la región, cuando se ponga a prueba la capacidad del país para superar la crisis política de los últimos años. En lo económico, hay claros indicios de recuperación tras varios años de estancamiento y recesión. Será crucial el resultado de las elecciones del próximo año y en consecuencia, las decisiones de política económica y comercial que le permita mantener la senda de la recuperación y crecimiento hacia el futuro.

En Argentina se ha iniciado un proceso casi inédito, aún en pleno desarrollo, que podría terminar induciendo cambios estructurales, tanto en lo político como en lo económico y que, de tener éxito, podrían llevar al país vecino a volver a la situación que tenía hace casi un siglo. En otras palabras, Argentina podría experimentar una “regresión virtuosa” hacia los tiempos en que se contaba entre los países más desarrollados del mundo, si se logra consolidar el proceso de cambio, superando polarización ideológica. Por otro lado, el Perú es un país que parece haber logrado un consenso fundamental, si se toma en cuenta el hecho de que las dos fuerzas políticas

que disputaron las últimas elecciones coinciden en los elementos centrales del modelo de desarrollo que le ha permitido un crecimiento sostenido en la última década. Será tarea de los gobernantes peruanos mantener firme el timón en el rumbo hacia el desarrollo, como ha venido ocurriendo en los últimos años.

En Colombia, las elecciones venideras pondrán a prueba la sustentabilidad de las políticas aplicadas en los últimos años, marcadas por un proceso de paz que, paradójicamente, ha concitado una amplia admiración internacional y simultáneamente, un alto escepticismo a nivel nacional. Los altos índices de desafección a las instituciones (un fenómeno global), el desarme efectivo y el desempeño económico serán claves para determinar el rumbo de ese país hacia la estabilidad y el desarrollo. Colombia continuará siendo, desde el punto de vista de los ex combatientes, un “territorio ideológico en disputa”, en el cual la lucha continuará dándose, en otro escenario y con otros medios. Se seguirá expandiendo el proceso de paz, como igualmente se tienden a consolidar los avances en el campo económico. Quedan aún por resolver asuntos importantes, entre los cuales uno de los que no podrá ser desatendido es el del incremento de los cultivos de coca en territorio que se mantuvo hasta hace poco tiempo bajo en control de la guerrilla. El doble impacto que tiene este asunto, sobre la economía y sobre los asuntos de seguridad, le transforma en un tema crucial para un futuro estable.

El camino adoptado por Venezuela en lo institucional, político y económico tiene el carácter de un modelo integral y nos proporciona un ejemplo nítido que facilita el estudio de objetivos, métodos y prácticas orientadas hacia el control de todos los poderes del estado desde el ejecutivo, como ideal de la revolución. Tiene la característica de contar con la inspiración y apoyo incondicional de la dinastía cubana, lo que le asegura un apoyo continental de la izquierda “dura” que ha demostrado su admiración a un modelo conocido y concreto. Ese apoyo, manifestado a veces de manera explícita y abierta y otras veces a regañadientes y forzados por las circunstancias, nos da señales útiles para conocer cuáles son los referentes y cuál es el modelo a seguir para las fuerzas “revolucionarias” de la región. Las definiciones que se adoptan en América Latina de aprobación o rechazo hacia las políticas del chavismo nos ayudan a esclarecer la lectura del mapa

político regional. Tomemos, por ejemplo, el caso de Bolivia. Los apoyos del gobierno boliviano al chavismo dan indicios claros del rumbo que tomará en el futuro próximo ese país vecino. La secuencia seguida por Venezuela se replica en Bolivia: Primero, desarticulación de la institucionalidad por vía de una Asamblea Constituyente; Segundo, manipulación de la nueva institucionalidad para concentrar todo el poder; Tercero: acabar con toda oposición para imponer los objetivos “revolucionarios”. Hacia el fin de todo el proceso, ya casi nadie recuerda que, en sus orígenes, la prioridad declarada por los líderes revolucionarios era la profundización y ampliación de la democracia.

El tránsito seguido por los propulsores del “Socialismo del Siglo XXI”, desde el llamado a la Asamblea Constituyente hasta llegar a la persecución de opositores y el desconocimiento de las normas de convivencia democrática y la supresión de la alternancia en el poder, es una fórmula ideada en subsidio de la toma del poder por la vía armada que fracasó como método en la mayor parte de la región. El camino es más tortuoso pero el objetivo es el mismo. No es coincidencia el hecho de que los métodos del chavismo no son rechazados sino, por el contrario, reciben el halago de los nuevos contingentes de revolucionarios de América Latina. Los admiradores del castrismo en la región lograron conformar un bloque que alberga a los países revolucionarios bajo el paraguas del ALBA. El fuerte impulso que tuvo el colectivo cuando contaba entre sus apoyos a Argentina y Brasil, además de Cuba, Nicaragua, Venezuela, Ecuador y Bolivia, perdió fuerza con el alejamiento de Brasil y Argentina, pero ha ganado en autenticidad con las más recientes movidas del chavismo, tendencia que sigue muy de cerca el régimen de Evo Morales en Bolivia, que buscará perpetuarse en el poder utilizando “todas las formas de lucha”, como les gusta decir a los admiradores de Fidel en la región. Bolivia correrá una suerte similar a la que tendrá el sufrido pueblo venezolano, con suerte, menos ruinoso en lo económico, pero con “pronóstico reservado” como suelen decir los médicos.

¿Y qué papel desempeña Chile en ese contexto? Uno muy importante, pues no debemos olvidar que Chile ha sido un país pionero en la historia de cambios pendulares ocurridos en América Latina, desde el siglo pasado.

Primero atrajo la atención del mundo entero, al instalar el primer gobierno de coalición marxista elegido por el voto popular (aunque minoritario) en la región. Luego del fracaso del experimento socialista y del intento por instalar un sistema marxista al margen de la legalidad, lo que provocó la instalación del gobierno militar, el país inició un proceso de intensas reformas económicas de estilo liberal, que también fue pionero, al anteceder las políticas de liberalismo económico de Margaret Thatcher en el Reino Unido y Ronald Reagan en los Estados Unidos.

Posteriormente, con el retorno de la democracia y los sucesivos gobiernos de la Concertación y luego el gobierno de Sebastián Piñera, Chile nuevamente se transforma en el primer país de la región que, habiendo alcanzado tasas de crecimiento nunca antes vistas en su historia, que le permitieron sacar de la pobreza a la mayoría de su población y producir el surgimiento de una amplia clase media emergente, decide renegar de las políticas exitosas para dar paso a un proceso de reformas de alto contenido ideológico, pero escasa eficiencia económica.

Esto terminó por alienar el amplio apoyo de la clase media que surgió de las exitosas políticas que se pretendieron sustituir, proponiendo “cambiar el modelo” y producir “cambios estructurales” sin explicitar claramente hacia donde se pretendía llegar con tales cambios. La incertidumbre resultante, con las consecuencias económicas derivadas (estancamiento de la inversión, pérdida de empleos y desaceleración del crecimiento), dieron lugar a un nuevo escenario político en el cual, por primera vez el protagonismo lo asume la clase media emergente, que busca opciones políticas centradas en la gradualidad, el incentivo al crecimiento económico, el libre mercado y la responsabilidad fiscal, como garantías para sus posibilidades de continuar mejorando su condición, con base en su propio esfuerzo. Un cambio significativo, en pleno desarrollo.

La experiencia de Chile es demostrativa de un país que ha experimentado en carne propia y resultados comprobables toda la amplia gama de experiencias políticas y la aplicación de modelos de desarrollo en todo el espectro ideológico, desde la economía socialista bajo control del Estado, con programas de estatización y expropiación de empresas, fijación de

precios y distribución estatal de bienes de consumo básico, como ocurrió durante el gobierno de la Unidad Popular, hasta la implementación de reformas de liberalización económica, instalación del libre mercado, la privatización de empresas estatales, el incentivo a la inversión extranjera y la eliminación de aranceles, como ocurrió en los últimos 30 años. Esa experiencia le permite ahora introducir ajustes a su sistema económico, tomando lo mejor de la economía social de mercado, introduciendo controles para el funcionamiento efectivo de la libre competencia y el castigo a quienes abusan del sistema, buscando al mismo tiempo implementar políticas públicas que tiendan a reducir la desigualdad y fortalecer las prestaciones sociales en beneficio de los sectores vulnerables.

### III. Conclusiones

Las opciones que tiene América Latina para buscar el rumbo hacia el desarrollo son derroteros que la sociedad chilena ya ha conocido en sus dos versiones contrapuestas. La experiencia del último medio siglo nos da ahora la oportunidad de elegir con base en nuestras propias vivencias, necesidades y anhelos. El camino recorrido por Chile contempla toda la gama ideológica, lo que nos otorga una ventaja frente a países que sólo han recorrido la mitad de ese camino, comienzan la ruta tortuosa del estatismo socialista, como sucede en Venezuela y Bolivia, o inician un proceso de liberalización tras décadas de ruina colectivista, como ocurre en Argentina. Si bien los procesos políticos de cada país tienen en cada caso sus propias complejidades, las reglas básicas del funcionamiento de la economía, válidas para todo el mundo por igual bajo las más diversas situaciones políticas, suelen dar indicios claves para vislumbrar caminos hacia el éxito o fracaso hacia el esquivo objetivo del desarrollo bajo condiciones de convivencia democrática.

Los países de América Latina han experimentado, cada cual, sus propios intentos por superar la pobreza y el subdesarrollo. Tal vez el que ha estado más cerca de lograr ese objetivo ha sido Chile, pero para fijar un rumbo cierto y hacer de esa empresa un propósito mayoritariamente consensuado como objetivo nacional, necesariamente debemos reflexionar sobre los errores cometidos por todos los sectores políticos en nuestra historia

reciente. La experiencia nos enseña que ni los excesos de ideologismo, ni la polarización política son buenos consejeros para las políticas exitosas. Asimismo, es aún más reciente la lección que nos deja el desconocimiento u omisión de no dar la importancia debida a las normas básicas del comportamiento de los agentes económicos, al valor de las políticas que eviten las incertidumbres y la advertencia del peligro que acarrearán los arrebatos populistas.

El desafío de América Latina es múltiple: los países de la región deben acometer tareas complejas para establecer políticas viables de crecimiento económico, a la vez que buscar profundizar los valores democráticos, como objetivos nacionales. La tarea colectiva es buscar mecanismos eficientes de integración, sumando esfuerzos como bloque regional, que nos permita competir a nivel global con alguna probabilidad de éxito, tanto en el comercio como en la generación de condiciones económicas de progreso e innovación. Esos objetivos están aún lejanos, razón por la cual deberemos concentrarnos en buscar objetivos de alcance limitado, como son las alianzas con países de similares razonamientos, como lo viene haciendo Chile con sus socios de la Alianza del Pacífico. En este tipo de alianzas está la clave para nuestro desarrollo y deberemos multiplicar nuestros esfuerzos por ampliarlas.

## “La experiencia de los movimientos pro-familia en Europa”

• 17 de Enero de 2017 •

*La experiencia de organizaciones sociales promotoras de ideales sobre la familia en Europa demuestra lo fundamental que resulta para toda sociedad libre la existencia de cuerpos intermedios que operen más allá de la lógica de lo político, influyendo en el día a día en los espacios existentes en la sociedad civil. La experiencia del trabajo hecho por movimientos europeos pro-familia debiese ser observada con interés y detención en nuestro país, particularmente porque la discusión sobre los distintos modelos de sociedad y la intención por modificar el sentido de nuestras instituciones sociales fundamentales ya se ha iniciado.*

## I. Introducción

La organización para la promoción de determinadas ideas es un presupuesto fundamental en las sociedades libres, y más aún cuando la política parece estar tan alejada de las preocupaciones reales de los ciudadanos. La sociedad que responde a las necesidades y a las vocaciones de la ciudadanía se acerca a un ideal de una mejor sociedad, donde las personas puedan crear soluciones a los problemas concretos del día a día, pero también promuevan determinadas formas de vida, aportando con ello al bien común.

La existencia de los cuerpos intermedios, las organizaciones sociales que promueven determinadas ideas en la sociedad, permite que en el plano social se promuevan las ideas de los bienes humanos básicos: la vida, la familia, la amistad, la religión, etcétera. Estos grupos organizados, por su parte, realizan una intensa labor cultural en la sociedad civil, influyendo decididamente en la vida cotidiana, generando nuevas costumbres desde las bases de la sociedad.

Sin duda que desde hace un tiempo es la familia el tema sobre valores sociales que más se ha discutido, toda vez que la polémica se ha centrado en la naturaleza y la validez de los llamados *tipos de familia*. Son muchas las sociedades en las que el modelo natural de familia se ha relativizado, llegando a altísimas tasas de falta de un padre (generalmente el varón), de hijos nacidos fuera del matrimonio, y la instauración de matrimonio entre personas del mismo sexo.

Dado este fenómeno, conviene examinar cuáles son las reacciones de la sociedad civil ante las diversas imposiciones, usualmente camufladas bajo el eufemismo de *políticas de diversidad*, que los gobiernos llevan adelante, en innumerables ocasiones de espaldas a la ciudadanía. El marco conceptual en el que se sostienen tales planteamientos es la llamada por sus partidarios *teoría de género*, que reúne una serie de presupuestos filosóficos y psicológicos que sustentan una serie de ideas sobre el hombre y la sociedad; y por sus contradictores, *ideología de género*, por contener ideas profundamente contrarias a la realidad de la naturaleza humana, con

un componente político de dominación; la ideología de género se explica desde las tesis marxistas, cambiando el sujeto histórico hacia las minorías sexuales.

Hoy, en el contexto mundial se están generando espacios que desafían los marcos impuestos por políticas que desintegran la familia e imponen la ideología de género. Diversos movimientos que reivindican la familia natural como la forma más deseable de familia toman cada vez más fuerza y protagonismo, aún cuando los medios occidentales no le dan la cobertura que debería tener.

Creemos indispensable para la realidad chilena conocer cuáles son esos movimientos y en qué contextos se han originado, para replicar las buenas ideas en nuestro país en el que año a año descienden dramáticamente las cifras de matrimonios celebrados, hijos por familia, y donde ha existido un impulso decidido por parte de la administración socialista por desnaturalizar el matrimonio.

## II. Contexto de la movilización por la familia en Europa

### 2.1 Reino Unido

El hundimiento de la familia en el Reino Unido, reflejado en las altas tasas de divorcio (el 42% de los matrimonios termina en divorcio), de nacimientos fuera del matrimonio (47.5%)<sup>1</sup>, además de que más de 3 millones de niños están creciendo en hogares monoparentales, y un millón de ellos crecerá probablemente sin ningún contacto relevante con su progenitor masculino<sup>2</sup>.

A pesar de éste sombrío panorama, la opinión pública sigue teniendo una opinión positiva de la familia y el matrimonio. Según un estudio realizado por el instituto YouGov en 2012, por ejemplo, el 60% cree que el matrimonio

---

1. Datos de la Office for National Statistics. Vid. Birth Summary Tables, England and Wales, 2014.

2. Fortin, J. Hunt y Scalan, Taking a longer view of contact: The perspectives of Young adults who experienced parental separation in their youth. Citado en El debate social, político y cultural de la familia en Reino Unido, Coleman, Paul.

ahora es menos importante que antes y que esto es malo. El 95% pensaba que los progenitores masculinos son importantes para el bienestar del niño, y el 71% cree que son muy importantes; el 63% de los jóvenes entre 18 y 24 años dijeron que les gustaría casarse<sup>3</sup>.

De este modo, una mayoría reconoce el valor de la familia y el matrimonio, y esto ha tenido impacto en la sociedad inglesa. En 2013, un ex juez de la High Court, sir Paul Coleridge, fundó la Marriage Foundation, cuya finalidad es promover matrimonios estables. La Marriage Foundation afirma: “Creemos que el matrimonio puede ayudar a construir relaciones más estables, y que es posible reforzar y ayudar a los matrimonios para que sobrevivan a sus dificultades. Por eso nuestra misión es ser los paladines nacionales del matrimonio.<sup>4</sup> También existe el *Centre for Social Justice*, que promueve el matrimonio y la familia en la política y en la sociedad.

## 2.2 Italia

En Italia existe la Asociación Nacional de Familias Numerosas, que busca crear una “familia de familias”, en la que cada una cumpla un rol específico y esté abierta a colaborar con el resto, a intercambiar ideas y poner a disposición de otras las capacidades personales. Esta organización está presente en 20 regiones italianas y en todas las provincias del país.

También existe el Foro de Asociaciones Familiares, que nace el año 1992 con el objeto centrar en la familia todo el debate político, social y cultural italiano. Esta organización, además, organiza eventos sobre distintos temas de interés para la familia: bioética, comunicación, matrimonio, etc.

## 2.3 España

En 1999 un grupo de personas decide crear un “foro de la familia”, un lugar de encuentro de asociaciones familiares que ya existían en España,

---

3. Encuesta YouGov, septiembre de 2012, reproducida en Supporting Families, Strengthening Marriage: A plan for a meaningful transferable tax allowance for married couples, Septiembre de 2013, p.2-3.

4. Vid. [www.marriagefoundation.org.uk](http://www.marriagefoundation.org.uk).

para que en unidad se consiguiese tener una mayor presencia pública y así dotar a las familias de una voz potente. El Foro de la Familia se compuso por alrededor de 5000 asociaciones, con mayor, menor, y nula presencia pública, pero que de alguna forma hablaban del interés por organizarse.

En palabras de Benigno Blanco, Presidente durante 10 años del Foro de la Familia, el objetivo central de la organización es “ser un instrumento que las familias españolas han creado para asumir la responsabilidad de que la sociedad española redescubra la familia, la valore y la respete”<sup>5</sup>.

El Foro de la Familia se ha convertido en el último tiempo en una marca reconocida en defensa de la familia, la vida, la libertad de enseñanza, que ha movilizado multitudes por estas causas: el 18 de junio de 2005 en defensa de la libertad de educación; el 12 de noviembre del mismo año, por la vida, así como el 22 de noviembre de 2014 y 15 de marzo de 2015 por la misma causa. Por otro lado, además del activismo social, también el Foro de la Familia ha promovido iniciativas ante el Parlamento español, avaladas por un millón y medio de firmas, y ha promovido también iniciativas legislativas populares en defensa de la maternidad. Creó, también la *RedMadre*, una red de voluntariado que ayuda a embarazadas en situaciones problemáticas y les ofrece apoyo para enfrentar sus contrariedades. Más de 200.000 mujeres han sido atendidas estos años. 8 de cada 10 mujeres desecha el aborto como posibilidad cuando son contactadas por la red para brindarle apoyo.

## 2.4 El caso francés

Para muchos es difícil pensar que en Francia haya comenzado una movilización ciudadana contra el matrimonio homosexual, en defensa de la familia natural. El país de las revoluciones, la de 1789 y la de *Mayo del 68*, parecía ser aquellos lugares destinados a consagrar sin cuestionamientos la relativización antropológica de la familia con el matrimonio homosexual.

---

5. Intervención de Benigno Blanco en las III Jornadas Balbuena de la Rosa sobre la Familia (9 de junio de 2015, Madrid)

Una serie de antecedentes culturales –algunos de larga data— dan cuenta del bombardeo del que ha sido víctima la familia. En 1999 se consagraban las PACS (Pacto Civil de Solidaridad) que concedía un marco legal a las uniones de hecho, hetero y homosexuales. Por otro lado, los nacimientos fuera del matrimonio se convirtieron en norma, pasando del 46.6% en 2004, al 57,4% en 2014. Asimismo las PACS pasaron a la ser la norma general: de cero a 167.391 personas al 2014. Las PACS desplazan notoriamente al matrimonio, pues implica obligaciones mucho menos exigentes y puede disolverse por la sola voluntad de las partes.

Con todo ello, podemos ver con claridad que cada cambio en la legislación influye decididamente en la sociedad, cambiando, modificando y rediseñando la cultura y las costumbres. Una prueba más de la eficacia de las revoluciones culturales.

### III. La Manif Pour Tous

En ese contexto es que en el año 2012, elegido Francois Hollande, decide sacar adelante una de sus promesas de campaña: el llamado “matrimonio para todos”. La iniciativa es llevada adelante por la ministra de Justicia de Hollande, Christiane Taubira, y es aprobada por el Consejo de Ministros el 7 de noviembre de 2012, reemplazando los términos “padre” y “madre” por “progenitor 1” y progenitor 2”, abriendo la puerta, también, a la fertilización asistida y a la maternidad subrogada.

Es en estos meses de discusión y trámite de la Ley Taubira en que nace la organización *La Manif Pour Tous* (LMPT), fundada por 37 asociaciones entre las que se encuentra *Alliance VITA*, *Familles de France*, *Associations familiales catholiques*, entre otras, con el objetivo de movilizar a la ciudadanía contra la Ley Taubira.

Para el 18 de noviembre del año 2012, el grupo Civitas –movimiento católico, inspirado en la Doctrina Social de la Iglesia—, decide convocar a una primera manifestación contra la llamada “Ley Taubira”. La manifestación fue todo un éxito. Las autoridades cifran en cien mil los asistentes, varios cientos de miles según los organizadores. Inmediatamente los

grupos políticos vinculados a las ideas más conservadoras comienzan a secundar la iniciativa de las organizaciones sociales contrarias a la Ley Taubira. Francois Fillon, ex primer ministro de Sarkozy declara: “si llega a aprobarse la ley, la derogaremos cuando gobernemos”; 1700 alcaldes firman un manifiesto contra el proyecto de ley, 15 mil personas reclaman la aprobación de objeción de conciencia que exima a alcaldes de officiar matrimonios homosexuales.

El 12 de enero de 2013, 115 parlamentarios firman una petición al Presidente de la República en la que solicitan la convocatoria a un referéndum sobre la Ley Taubira. Sin embargo, a pesar de que un 69% de los franceses estima la necesidad de convocar a referéndum, la ministra Taubira contesta que éste no se realizará porque no atañe a ninguna de las materias que lo requieren según la Constitución.

El 13 de enero de 2013 tiene lugar una gran manifestación convocada por LMPT contra el proyecto de ley: 340.000 personas participaron según la prefectura, un millón según los organizadores. El 25 de enero el presidente Hollande recibe una delegación de LMPT: Frigide Barjot, Laurence Tcheng, Jean-Pierre Delaume-Myard, y les comunica que no tiene intención de retirar el proyecto de ley.

El 12 de febrero de 2013, LMPT deposita 700.000 firmas ante el Conseil Économique Social et Environnemental (CESE) y solicitan que el organismo se pronuncie sobre el proyecto de ley. Sin embargo, el CESE declina la petición arguyendo que la petición no está fundada correctamente. El 15 de febrero de 2013, el proyecto de ley es aprobado en primera instancia por la Asamblea Nacional: 329 votos a favor, 229 en contra. Cuatro diputados socialistas se desmarcan de su grupo votando en contra; a la inversa, tres parlamentarios de la Unión por un Movimiento Popular (UMP) -centroderecha— votan a favor.

Con la luz verde parlamentaria y la negativa del CESE, el gobierno da por ganada la batalla. Sin embargo, pocos días después, LMPT logra convocar a cerca de 1 millón de personas, aunque el Gobierno lo reduce a 300.000 y el movimiento lo cifra en 1.4 millones.

El proyecto sigue su trámite legislativo. En el Senado la izquierda no cuenta con la mayoría aplastante de la Asamblea. El 4 de abril los contrarios a la redefinición del matrimonio se quedan a sólo cinco votos del éxito. El texto será definitivamente aprobado el 23 de abril de 2013.

Aún LMPT tendrá una manifestación masiva de protesta convocando a 500 mil personas el 26 de mayo de 2013. Desde este día, comienzan a realizarse una serie de acciones destinadas a diversificar las formas de protesta contra la Ley Taubira: los llamados *Hommes* (hombres de torso desnudo, parodiando a las *Femmes*), y los llamados *Veilleurs*, o Veladores: grupos de jóvenes que se reúnen en la vía pública en torno a unas velas y leen poesía o filosofía, a menudo dispersados violentamente por la policía. Estas veladas se celebran en más de 170 ciudades.

Todavía seguirán produciéndose grandes manifestaciones, pero será durante el verano de 2013 cuando LMPT se institucionalice e inicie una nueva etapa como plataforma pro-familia permanente. Crea una nueva institución, Sens Commun, de vocación política y que busca influir directamente en la UMP, el partido de centroderecha, refundado posteriormente como Les Republicains. En su manifiesto expresan su vocación de influir:

“La derecha que queremos no se pone de perfil frente a las cuestiones relacionadas con el modelo de sociedad. No se la regala a la izquierda, por debilidad o por temor a las divisiones. La derecha no puede seguir rehuyendo la batalla de las cuestiones moral - culturales y renunciar, una vez retornada al poder, a cambiar el statu quo instaurado por la izquierda. La derecha tiene la obligación de adoptar posiciones claras e inteligibles (...) y de consultar sobre ellas a los franceses, especialmente a través de la rehabilitación del referéndum (...) [la derecha que queremos] No le tiene miedo al debate, ni a las tomas de posición claras y firmes. Queremos una derecha que se atreva a plantar clara culturalmente a la izquierda y a sus “reformas de civilización”. Que defienda la complementariedad de los sexos y se comprometa a revisar la ley Taubira para proteger los derechos superiores del niño. Que se oponga formalmente a la

procreación asistida y a la maternidad subrogada, primer paso hacia la mercantilización del ser humano. Que lucha contra la legalización de la eutanasia y garantice la aplicación de la Ley Leonetti” .

De las consideraciones más importantes, en primer lugar, LMPT se considera como movimiento laico, no obstante hay una gran participación de católicos. Sus argumentos aluden fundamentalmente a la naturaleza humana, a los derechos de los niños, y al interés de la sociedad. Por otro lado, LMPT es consciente de que a pesar de su impresionante capacidad de movilización callejera para frenar la ley Taubira, fracasaron en su intento, por lo que hoy ven como una posibilidad real la presión y la infiltración en partidos de derecha, puesto que hoy existe poca resistencia de esos partidos a las ideas progresistas sobre la familia y la sociedad.

Por otra parte, LMPT representa una verdadera *revolución conservadora* que ha desafiado el establishment de ideas y políticas de izquierda, generando una furibunda reacción de parte de la izquierda, quienes acusaron homofobia, violencia, fascismo, entre otras. Es necesario considerar que los partidarios de la Ley Taubira no fueron capaces de sacar a la calle las multitudes que sacó LMPT durante largo tiempo.

#### IV. Conclusiones

Las experiencias europeas demuestran que con una adecuada organización es posible influir de forma determinante y positiva en la sociedad de un país. Por otro lado, sin esa capacidad de organización y la decisión de influir en la opinión pública, será muy difícil también tener algún grado de apoyo en los políticos que tienen la última palabra, toda vez que desde una plataforma política siempre existirá una preeminente vocación electoral que al final del día termina dificultando la acción en el terreno social. El desafío es llegar a toda la sociedad, no sólo a un grupo reducido de personas.

---

6. Vid. Sens Commun, “La Droite que nous voulons”, <http://ladroitequenousvoulons.fr> .

Debemos entender que la finalidad de crear organizaciones que defiendan la familia, promuevan determinadas ideas en torno a ella y aporten con políticas específicas para su bienestar, es una cuestión fundamental para una mejor sociedad. El bienestar de la sociedad se define en la familia, necesariamente.

Un estudio realizado recientemente por la Fundación Jaime Guzmán demuestra que una de las instituciones más valoradas por la juventud es precisamente la familia, lo que a su vez refleja la importancia vital que tiene para las personas, y por ende, la sociedad en su conjunto. La discusión desde hace ya años parece estar en la validez de los llamados *tipos de familia*. Sin embargo, en la medida que seamos capaces de conciliar que existe un modelo ideal de familia, podremos avanzar consecuentemente en discutir un modelo que el Estado así como las organizaciones intermedias deben promover como el mejor, el más deseable, aunque haya casos de la vida real en que eso no se dé. De este modo, el mundo llamado conservador tiene el desafío –en este escenario de discusión social- de impulsar una revaloración cultural de la familia heterosexual, el matrimonio y el derecho a la vida. Este desafío, no obstante, involucra también a los privados y a los cuerpos intermedios abocados a estas tramas culturales. Así también, el Estado tiene un rol ineludible en esta discusión, y por ende el gobierno que asume el próximo mandato, pues, es una necesidad en nuestro país discutir sobre el modelo de sociedad que queremos para las generaciones que vienen, ya que, como decía G.K. Chesterton: “Este triángulo de verdades evidentes –padre, madre, hijo– no puede ser destruido, pero puede destruir a las civilizaciones que lo desprecian”.

